

PAULO RICARDO SCHIER

**COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O
CONCEITO DE FATO DETERMINADO**

Tese apresentada como requisito parcial à
obtenção do grau de Doutor.

Programa da Pós-Graduação em Direito,
Setor de Ciências Jurídicas, Faculdade de
Direito, Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Professor Titular Dr. Clèmerson
Merlin Clève.

**CURITIBA
2002**

TERMO DE APROVAÇÃO

PAULO RICARDO SCHIER

COMISSÕES PARLAMENTARES DE INQUÉRITO E O CONCEITO DE FATO DETERMINADO

Tese aprovada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor no
Programa de Pós-Graduação em Direito do Setor de Ciências Jurídicas da
Universidade Federal do Paraná.

Curitiba, 16 de Agosto de 2002.



PROF. TITULAR DR. CLEMERISON MERLIN CLÈVE



PROF.ª DR.ª REGINA MARIA MACEDO NERY FERRARI



PROF.ª DR.ª ÂNGELA CÁSSIA COSTALDELLO



PROF. DR. JUAREZ FREITAS



PROF. DR. LUIZ VERGILIO DALLA-ROSA

Para Adriana.

Para Paulinha, que acabou de chegar,
mas já amo tanto!

Para meus pais, Raul (ainda e sempre
presente - mesmo distante!) e Neuza.

O Papagaio do paço
Não falava - assobiava.
Sabia bem que a verdade
Não é coisa de palavra.

Fernando Pessoa.

o bicho alfabeto
tem vinte e três patas
ou quase

por onde ele passa
nascem palavras
e frases

com frases
se fazem asas
palavras
o vento leve

o bicho alfabeto
passa
fica o que não se escreve

Paulo Leminski.

as coisas
não começam
com um conto
nem acabam
com um •

Paulo Leminski

Agradecimentos.

A presente tese não seria possível sem a colaboração de diversos professores, amigos, alunos, pesquisadores e tantos outros que, direta ou indiretamente, figuram nas linhas e entrelinhas do trabalho. Agradeço a Clèmerson Merlin Clève pela orientação, amizade e confiança depositadas no decorrer de longos anos. Solon Sehn e Sandro Marcelo Kozikoski, pelo apoio em todos os momentos (inclusive por terem me “expulsado” do escritório para que este trabalho pudesse ter encontrado o seu termo). Professora Angela Cassia Costaldello, pelas indicações bibliográficas e sugestões. Ao meu pesquisador e interlocutor Adriano Barbosa, pela indispensável e ampla pesquisa realizada nos corredores de incontáveis bibliotecas, pela troca de idéias e auxílio em todas as fases da produção da tese. Aos compadres e amigos Luiz Pedro e Ada Corrêa, Andressa Caldas, Marco Antônio Lima Berberi e Giovanna Sandrini Berberi, Ricardo Rachid Oliveira e Luciana Veiga, Wilson Ramos Filho e Carol Proner, Andréa Hauss e Catarina, Valéria e, ainda, todo pessoal do mergulho (Acquanautas de Curitiba e Floripa), pelas horas de lazer e por terem me suportado heroicamente. Especialmente agradeço, por fim, a todos os participantes do “sonho” UNIBRASIL (Direção, corpos docente e discente e pessoal técnico-administrativo), que proporcionaram o ambiente acadêmico necessário e saudável para a realização deste estudo.

Sumário.

Agradecimentos	p. V
Sumário	p. VI
Resumo	p. VII
<i>Abstract</i>	p. VIII
Introdução	p. 09
Capítulo 1. CPIs – Premissas, fundamento constitucional e importância	p. 17
§ 1. Premissas	p. 17
§ 2. Constituição e controle do poder	p. 21
§ 3. As CPIs no quadro do controle do poder e de garantia do Estado Democrático de Direito	p. 24
§ 4. O art. 58, § 3º, da Constituição de 1988	p. 39
§ 5. As comissões parlamentares	p. 41
§ 6. Importância e distorção das CPIs no quadro jurídico-político nacional: a demanda pelos limites	p. 45
Capítulo 2. Os limites formais das comissões parlamentares de inquérito	p. 52
§ 1. Aspectos gerais	p. 52
§ 2. <i>Quorum</i> de abertura	p. 55
§ 3. Composição numérica e proporcionalidade	p. 62
§ 4. Prazo certo	p. 66
§ 5. Âmbito competencial	p. 71
Capítulo 3. Os poderes das comissões parlamentares de inquérito	p. 81
§ 1. Esclarecimentos necessários	p. 81
§ 2. Poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais ..	p. 85
§ 3. Testemunhas, indiciados e auto-incriminação	p. 93
§ 4. Documentos públicos e privados	p. 99
§ 5. Sigilo, busca e apreensão e decretação de indisponibilidade de bens	p. 104
Capítulo 4. Elementos para a densificação do conceito de fato determinado ...	p. 111
§ 1. A velha questão dos conceitos	p. 111
§ 2. O <i>fato determinado</i> na doutrina nacional	p. 118
§ 3. Os conceitos jurídicos indeterminados e o <i>fato determinado</i> . p.	133
§ 4. Aspectos indiciários que demandam demonstração	p. 144
Conclusões	p. 150
Bibliografia	p. 165

Resumo.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) têm desempenhado importante tarefa no processo de afirmação da democracia no país. Com seus amplos poderes, têm servido para auxiliar as finalidades constitucionais de incrementação legislativa, fiscalização e controle de atos públicos e, por vezes, fatos privados de relevância pública.

Nada obstante a importância do instituto observa-se que muitos abusos têm sido cometidos no decorrer dos inquéritos parlamentares. Impõe-se, por tal razão, o reenquadramento das CPIs na moldura do Estado Democrático de Direito para que não se tornem instrumento de negação dos direitos fundamentais e de outros valores e bens constitucionais.

Nesta linha objetivou a presente tese de doutoramento estudar um dos principais limites ao funcionamento das CPIs, qual seja, a *vinculação do objeto de investigação a um fato determinado*. O histórico do instituto, no Brasil, mostra que sempre se exigiu, das CPIs, que o seu objeto fosse determinado. Por esta exata questão é que a determinação do fato investigado, mais que exigência “formal” para a abertura/instalação de CPIs, é garantia daqueles que estão por trás dos fatos, assim como das instituições democráticas. Não fosse por isso a delimitação do objeto da investigação parlamentar tem por fim permitir, igualmente, a eficácia das investigações, pois sem a devida objetividade, as comissões parlamentares de inquérito não poderão chegar a conclusões satisfatórias e úteis, tornando-se, apenas, instrumento de exposição dos cidadãos investigados à mídia. É para evitar tais situações que não se pode amesquinhar a exigência de referido requisito, não se justificando o fato da experiência parlamentar brasileira não o ter levado muito em conta no decorrer de sua história. Tampouco se pode tolerar o argumento no sentido de que “a prática é diferente” e, por isso, deve-se dar sentido mais flexível ao termo.

Compactuar com este tipo de raciocínio importa em negar normatividade à Constituição, atribuindo maior força normativa aos fatos do que à própria Constituição Jurídica. Importa, igualmente, em vulnerar o regime jurídico dos direitos fundamentais, principal limite material à atuação dos poderes do Estado. É negar normatividade integral ao texto da Carta Magna.

A questão da delimitação do conceito de *fato determinado* ainda assume peculiar importância em face de tratar-se de um conceito jurídico indeterminado que demanda a manipulação de categorias específicas da Teoria do Direito e especial cuidado em seu controle, eis que a análise deste requisito não atribui discricionariedade ao Parlamento.

Abstract.

The Congressional Investigating Committees have performed a chief role in the process of asserting democracy in this country. With great legal power, it is being used to aid the constitutional ends for a legislative increment, to inspect and to control both public and often private facts of public relevance.

Despite the importance such institute has shown, it is not rare to come across serious abuse along the Investigation Committees. For such reason, we shall impose that the Congressional Investigating Committees restore to the moulds of the Democratic State of Law so that they do not become denial tools of the fundamental rights and other values and constitutional assets.

This is the line in which the hereby doctorate thesis has aimed in studying one of the principal constraints for the functioning of the Investigation Committees, such as *linking the object of investigation to a determined fact*. Historically, the institute has shown in this country that all the Investigation Committees have been made to determine its object. This is the exact reason why determining the investigated fact, more than a “formal demand” for starting the inquiry, is a guarantee for those who are linked to the facts, as well as for the democratic institutions. Besides that, determining the object of the Investigation Committees aims to permit, evenly, the effectiveness of the investigations, for without a goal, such Committees will not be able to reach neither useful nor satisfactory conclusions, becoming mere instruments of exposure of investigated citizens to the media. In order to avoid such situations, the importance of the previously mentioned “formal demand” should never be minimized, which does not justify the fact that the Brazilian legislative experience has never taken it too seriously along its history. Neither can we tolerate the argument that “practice is different”, and, because of that, a more flexible meaning must be given to the term.

To agree with this kind of rationale leads to denying legitimacy to the Constitution, by attributing greater legislative power to the facts than to the Constitution itself. It also leads to a greater vulnerability of the regime of the fundamental rights, which is the principal material limit against the acting of the power of the State. It is denying total legitimacy to the text of the Constitution.

The question of limiting the concept of determined fact still holds peculiar importance for being a still undetermined law concept that demands the manipulation of specific categories of the Theory of Law and special care in its control, since the analysis over this issue does not attribute discretionarity to the Parliament.

Introdução.

As Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)¹ têm desempenhado importante tarefa no processo de afirmação da democracia no país². Com seus amplos poderes³ (próprios de investigação das autoridades judiciais⁴) têm servido para auxiliar as finalidades constitucionais de incrementação legislativa, fiscalização e controle de atos públicos e, por vezes, fatos privados de relevância pública⁵.

Nada obstante a importância do instituto, observa-se que muitos abusos têm sido cometidos no decorrer dos inquéritos parlamentares⁶. Impõe-se, por tal razão, o reenquadramento das CPIs na moldura do Estado

¹. Para o desenvolvimento do presente texto mostra-se indiferente o debate relativo à questão terminológica dessas comissões. Por isso, indistintamente, ora se utilizará comissão parlamentar ou congressual, ora comissões de investigação ou de inquérito, ora comissões legislativas de inquérito e assim por diante. Eventual discussão sobre tratar-se de verdadeiro inquérito ou não poderá, apenas, trazer repercussão no âmbito dos limites de sua atuação. E nesta sede, desde já, nada obstante a locução inquérito, adianta-se que tais comissões não substanciarão inquérito no sentido convencional, enquanto procedimento destituído das garantias do devido processo legal. Afinal, mostrar-se-á incompatível com o sistema constitucional de 1988 quaisquer investigações que possuam cunho inquisitorial e não acusatório ou, no mínimo, misto.

². José Nilo de Castro. *A CPI municipal*, introdução.

³. Roberto Rosas (*Abuso de poder das comissões parlamentares de inquérito*, p. 48-49) lembra que a delimitação das funções das comissões parlamentares de inquérito é incerta e imprecisa, não só no direito parlamentar brasileiro, bem como em outros sistemas. Por isso é que têm constituído uma fonte inesgotável de debates os poderes e alcance de suas atividades.

⁴. A expressão é encontrada no art. 58, § 3º, da Constituição Federal de 1988.

⁵. Ainda que esta finalidade das CPIs, como será demonstrado no decorrer do trabalho, seja contestada por parte da doutrina ou deva ser vista com certas reservas.

⁶. Alguns textos sobre as comissões parlamentares de inquérito têm se prestado a formular contundentes críticas aos abusos dessas investigações. Nesta linha consulte-se: Antônio Carlos Barandier (coord.). *CPI – os novos comitês de salvação pública*, 193 p..

Democrático de Direito para que não se tornem instrumento de negação dos direitos fundamentais e de outros valores e bens constitucionais.

Nesta linha objetiva a presente tese de doutoramento estudar um dos principais limites ao funcionamento das CPIs, qual seja, a *vinculação do objeto de investigação a um fato determinado*. Esta exigência constitucional existe desde os primeiros textos brasileiros que expressamente dispuseram sobre as comissões parlamentares de inquérito. Embora as Constituições de 1824 e 1891 tivessem sido omissas em relação a tais comissões, tal não impediu a criação de algumas⁷. Em 1934 a matéria foi disciplinada no art. 36, que fazia expressa remissão à exigência de fato determinado. Na Constituição de 1937 o instituto novamente restou omissa, retornando na Constituição de 1946 (art. 53) e, em 1967 foi recepcionado pelo art. 39. Na Constituição de 1969, a exigência reaparece no art. 37.

O tema, no campo monográfico, é inédito. Inexiste tese ou dissertação publicadas no país que versem privativamente sobre a questão. No plano dos pareceres e artigos científicos⁸ impera a existência de trabalhos que,

⁷. Luís Roberto Barroso. *Temas de direito constitucional*, p. 99.

⁸. Por isso afirma Ricardo Guanabara (*Comissões parlamentares de inquérito: forma de controle da administração pública*, p. 40) o seguinte: "Apesar de fazerem parte do cotidiano dos brasileiros e de terem participado de forma decisiva da recente história política do Brasil, as comissões parlamentares de inquérito são, por assim dizer, um tema pouco explorado e ainda desconhecido pela maior parte da sociedade. Com efeito, embora as investigações parlamentares tenham-se tornado rotineiras no Brasil, pouco se sabe sobre seus poderes, especialmente quanto à sua origem, alcance e limites. Também pouco se sabe sobre as experiências de outros países com investigações parlamentares e uma pesquisa, ainda que breve, demonstra que são semelhantes, em vários lugares, as formas como se processam tais investigações, independentemente do sistema de governo – parlamentarista ou presidencialista. Em todos, uma preocupação ocupa lugar central: é preciso, de alguma forma, que o Poder Legislativo mantenha um certo controle sobre as ações do Poder Executivo e se informe de forma satisfatória sobre os assuntos mais relevantes para o país, até como condição para um adequado desempenho de suas atividades. Não obstante a relevância do estudo das prerrogativas dos parlamentos, sobretudo em tempos de consagradas liberdades democráticas, o número de estudos sobre o tema ainda deixa a desejar, ainda mais quando se referem às comissões parlamentares de inquérito. O tema foi objeto de atenção de alguns juristas na primeira metade do século no Brasil, mas passou a ser praticamente ignorado como alvo de um trabalho sistemático e atualizado, com a honrosa exceção da obra de José Alfredo Baracho. Dessa forma, a posição dos juristas brasileiros contemporâneos encontra-se dispersa em pareceres".

nada obstante o elevado grau de reflexão de muitos em diversos aspectos, não abordam com exclusividade a matéria⁹.

Pensadores clássicos¹⁰ neste campo de pesquisa (grande parte manifestando-se através de pareceres), embora tenham contribuído para o

⁹. Esta situação generalizada do quadro doutrinário será demonstrada no decorrer da tese.

¹⁰. Conferir, nesta sede, dentre outros amplamente citados: Wilson Accioli. *Instituições de direito constitucional*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1981; Otacílio Alecrim. *As comissões congressuais de investigação no regime presidencialista*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Góis de Andrade. *Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Geraldo Ataliba. *Comissão parlamentar de inquérito e poder legislativo municipal*, in Revista de Direito Público, n.º 45-46, São Paulo, ano IX; José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito*, Rio de Janeiro: Forense, 1988; Paulo Brossard. *Da obrigação de depor perante comissões parlamentares de inquérito criadas por Assembléia Legislativa*, in Revista de Informação Legislativa, n.º 69, Brasília, Janeiro a Março de 1981; Laudo de Camargo. *Comissões de inquérito*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Márcio Cammarosano. *Comissões especiais de inquérito: requisitos para sua criação*, in Revista de Direito Público, n.º 80, São Paulo, Outubro a Dezembro de 1986; Francisco Campos. *Comissão parlamentar de inquérito – poderes do congresso – direitos e garantias individuais – exibição de papéis privados*, in Revista de Direito Administrativo, n.º 67, Rio de Janeiro, Janeiro a Março de 1962; Clèmerson Merlin Clève. *Comissões parlamentares de inquérito*, in Revista de Direito Administrativo Aplicado n.º 4, Curitiba: Gênese, 1995, p. 69; Fábio Konder Comparato. *Comissão parlamentar de inquérito*, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 10, São Paulo, 1995; Moacyr Lôbo da Costa. *Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito*, in Revista de Direito Público, n.º 09, São Paulo, 1970; Samuel Duarte. *Inquéritos parlamentares*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Comissão legislativa de inquérito – convocação de autoridades – autonomia municipal*, in Revista de Direito Administrativo, n.º 147, Rio de Janeiro, Janeiro a Março de 1982; Dinar Ferreira. *Comissões parlamentares de inquérito*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Pinto Ferreira. *Comissões parlamentares*, in Revista de Direito Público, n.º 14, São Paulo, Outubro a Dezembro de 1970; Alberico Fraga. *As comissões parlamentares de inquérito na constituição brasileira de 1946*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Raul Machado Horta. *Limites constitucionais dos poderes de investigação*, in Revista de Direito Público, n.º 5, São Paulo, Julho a Setembro de 1968; Ivair Nogueira Itagira. *Aperfeiçoamento do estado democrático – comissões parlamentares de inquérito*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Paulino Jacques. *Comissão parlamentar de inquérito e governo de gabinete*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Rosah Russomano de Mendonça Lima. *Comissões parlamentares de inquérito*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; Josaphat Marinho. *Natureza e função política das comissões parlamentares de inquérito*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; José Frederico Marques. *Inquéritos parlamentares*, in Revista dos Tribunais, volume 45, n.º 250, Agosto de 1956; José Celso de Mello Filho. *Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito*, in Revista *Justitia*, n.º 45, São Paulo, Abril a Junho de 1983; Pontes de Miranda. *Comentários à constituição de 1946*, 3ª ed., Rio de Janeiro: Borsoi, Tomo II, 1960; Orozimbo Nonato. *Comissão parlamentar de inquérito*, in Revista de Direito Público, n.º 13, São Paulo: Revista dos Tribunais, Julho a Setembro de 1970; João de Oliveira Filho. *Comissões parlamentares de inquérito*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954; J. Saulo Ramos. *Comissão parlamentar de inquérito – poder de investigar – fato determinado*, in Revista de Direito Administrativo, n.º 171, Rio de Janeiro, Janeiro a Março de 1988; Roberto Rosas. *Abuso de poder das comissões parlamentares de*

desenvolvimento temático, tocam apenas uns poucos aspectos sobre o conceito de fato determinado, o que não significa que deixem de trazer importantes aportes que, reapropriados, podem ser relevantes para a compreensão da exigência constitucional.

O histórico do instituto, no Brasil, mostra que sempre se exigiu, das CPIs, que o seu objeto fosse determinado. Por isso há fartos motivos para se discutir sobre o sentido e extensão da expressão. Afinal, da sua eventual delimitação é que se poderá evitar a verificação de algumas distorções no manejo do inquérito parlamentar.

Por esta exata questão é que a determinação do fato investigado, mais que exigência “formal” para a abertura/instalação de CPIs, é garantia daqueles que estão por trás dos fatos, assim como das instituições democráticas. Tenha-se, nesta sede, em conta, que os fatos a serem investigados não possuem existência autônoma. Não *existem*, pura e simplesmente. Foram, por certo, produzidos por alguém¹¹. Trata-se, logo, de conceder aos sujeitos envolvidos com os fatos o direito de ampla defesa e às eventuais testemunhas o direito de saber, exatamente, sobre o que vão depor¹².

Não fosse por isso, a delimitação do objeto da investigação parlamentar tem por fim permitir, igualmente, a eficácia das investigações, pois sem a devida objetividade, as comissões parlamentares de inquérito não poderão chegar a conclusões satisfatórias e úteis, tornando-se, apenas, instrumento de exposição dos cidadãos investigados à mídia.

inquérito, in Revista de Informação Legislativa, n.º 21, Brasília, Janeiro a Março de 1969; Nelson de Souza Sampaio. *O inquérito parlamentar*, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964; Ruy Santos. *O poder legislativo, suas virtudes e seus defeitos*, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1972 e Caio Tácito. *Comissão parlamentar de inquérito – prazo certo – extinção*, in Revista de Direito Administrativo, n.º 217, Rio de Janeiro, Julho a Setembro de 1999.

¹¹ Geraldo Ataliba. *Comissão parlamentar de inquérito e poder legislativo municipal*, p. 244.

É para evitar tais situações que não se pode amesquinhar a exigência de referido requisito, não se justificando o fato da experiência parlamentar brasileira, infelizmente, não o ter levado muito em conta no decorrer de sua história¹³. Tampouco se pode tolerar o argumento no sentido de que “a prática é diferente” e, por isso, deve-se dar sentido mais flexível ao termo, como propugnam alguns¹⁴.

Compactuar com este tipo de raciocínio, por evidente, importa em negar normatividade à Constituição, atribuindo, na linha de Ferdinand LASSALE, maior força normativa aos fatos do que à própria Constituição Jurídica¹⁵. Importa, igualmente, em vulnerar o regime jurídico dos direitos fundamentais, principal limite material à atuação dos poderes do Estado (até por ser a sua justificativa de existência¹⁶). É negar normatividade integral ao texto da Carta Magna.

Logo, se a Constituição exige, para a instalação de uma CPI, a determinação do objeto (*fato determinado*), não será a experiência histórica suficiente para afastá-la. Ao contrário, nesta sede deve prevalecer a imperatividade constitucional como agente de transformação de uma realidade¹⁷ inegavelmente não desejada em vista da principiologia constitucional brasileira, verdadeira reserva de Justiça do país¹⁸.

¹². Até porque poderão se negar a responder sobre fatos que não guardem conexão com o objeto investigado.

¹³. Exemplo típico deu-se, nesta linha, dentre tantos outros que poderiam ser lembrados, com a CPI do Judiciário, onde, nada obstante as suas importantes conseqüências, “delimitava”, como fato determinado, “denúncias contra o Tribunal de Justiça do Estado do Mato Grosso” (BRASIL. Senado Federal. **Síntese do relatório final da CPI sobre o poder judiciário**, p. 57).

¹⁴. Neste sentido, por exemplo: Alaor Barbosa. **CPI e constituição: um caso concreto**, p. 85-112.

¹⁵. Ferdinand Lassale. **A essência da constituição**, p. 11-19.

¹⁶. Jorge Reis Novais. **Contributo para uma teoria do estado de direito – do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito**, especialmente capítulo 1.

¹⁷. Paulo Ricardo Schier. **Filtragem constitucional**, capítulo 1.

¹⁸. Clèmerson Merlin Clève. **Temas de direito constitucional**, p. 46.

Uma parte dos problemas que emergem na tentativa de conceituação do fato determinado reside em um aspecto que grande parte da doutrina inexplicavelmente ainda não havia referido explicitamente: o de tratar-se o **fato determinado** de um conceito indeterminado. Em outras palavras, o conceito jurídico de fato determinado, limite e requisito das investigações parlamentares, garantia de direitos fundamentais envolvidos e das instituições democráticas, longe de ser um conceito determinado, figura na categoria daqueles conceitos jurídicos indeterminados.

A não conscientização deste aspecto faz com que a exigência de verificação de fato determinado como requisito para a instauração de uma CPI deixe de ser uma garantia efetiva e se torne, para risco de todos, um simples limite retórico, um jogo de palavras a ser superado pelos parlamentares¹⁹.

Não sem razão encontra-se, na tentativa de conceituação do fato determinado, idéias como²⁰: (i) fato determinado é o fato certo; (ii) fato determinado é aquele que deve ser objetivo; (iii) fato determinado pode ser aquele determinável; (iv) fato determinado é aquele que não é incerto, não é geral, não é vago, não é subjetivo, não é indefinido, não é difuso, não é indeterminado (conceitos pela negação); (v) fato determinado é qualquer fato relevante, preciso e suficiente; (vi) fato determinado é o fato delimitado; (vii) fato determinado é o fato concreto e individual, ainda que múltiplo; (viii) fato determinado é todo aquele que pode ser objeto de legislação, de deliberação, de controle e de fiscalização por parte de quaisquer órgãos do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal; (ix) fato determinado é aquele revestido de especificidade ou (x) fato determinado significa simplesmente que o objeto da investigação não poderá ser um fato qualquer.

¹⁹. Odacir Klein. **Comissões parlamentares de inquérito – a sociedade e o cidadão**, p. 33.

²⁰. Os elementos conceituais a seguir citados encontram-se intencionalmente destituídos de referência em vista de que serão trabalhados no decorrer da tese. Note-se, porém, desde já, que a vagueza no campo conceitual se reflete igualmente no âmbito jurisprudencial. Nesta linha conferir, por exemplo: Pedro Arruda França. **Manual das CPI's: legislação, doutrina e jurisprudência**, p. 30.

Daí se vê que as diversas tentativas de conceituação apenas referem-se a características (algumas vezes verdadeiramente essenciais e outras apenas acidentais) do que seja o fato determinado. Todavia tais características, em grande parte, substanciam, também, outros conceitos indeterminados (fato certo, fato preciso, fato suficiente, fato relevante, fato específico, fato delimitado etc.).

Diante deste quadro pretende-se, com o presente trabalho, desenvolver a tese de que, em vista de direitos fundamentais e outros bens e valores constitucionais que podem entrar jogo com o manejo dos amplos poderes das CPIs, não pode o Parlamento deixar de se preocupar com a adequada delimitação do fato determinado objeto de investigação, que deve ser verificado em cada caso concreto, demandando, para o seu controle, adequada descrição, justificação e motivação. Do contrário, a exigência constitucional substanciará mero requisito retórico, de todo incontrolável.

Logo, a tese não buscará, por entender tal mister impossível, definir aquilo que *a priori* não pode ser definido. Apenas assumirá este pressuposto para tentar estabelecer o argumento de que, exatamente pela sua vagueza, indeterminação, ambigüidade etc., o requisito deve ser cuidadosamente controlado. Deveras, trata-se de estabelecer uma ponte entre o arsenal teórico já produzido no Direito Público, em relação à controlabilidade dos atos estatais e ao discurso dos direitos fundamentais, para projetá-los à experiência das CPIs. Neste quadro, as diversas características que, isoladamente apontadas pela doutrina, são insuficientes para a conceituação ou delimitação de fato determinado, no caso concreto poderão ser indiciárias (e nem por isso despiciendas – razão pela qual serão exploradas no estudo), do preenchimento da exigência constitucional, tornando a atuação do Parlamento, se não objetiva e imparcial (o que seria difícil e, talvez, inexigível, por se tratar de órgão eminentemente político), ao menos controlável ou racionalizável mediante a exigência da adequada justificação e motivação (o que não tem ocorrido devidamente na experiência parlamentar brasileira).

Para alcançar os objetivos propostos a monografia encontra-se estruturada em quatro capítulos. No primeiro são analisadas as premissas e os fundamentos constitucionais, os abusos, a importância e a demanda por limites de atuação em relação às comissões parlamentares de inquérito. No segundo capítulo buscou-se desenvolver os principais limites das CPIs, o que guarda conexão com o tema estudado eis que a exigência de determinação do fato investigado é um deles. No terceiro capítulo, onde são abordados, de forma perfunctória, os poderes das comissões de investigação congressional, tentou-se vinculá-los ao quadro dos direitos fundamentais e ao fato determinado. Afinal, ninguém contestaria que a determinação do objeto investigado presta-se também a delimitar os poderes manejados pelas CPIs. Finalmente, no quarto capítulo, demonstrou-se, brevemente, que o conceito de fato determinado enquadra-se na categoria dos conceitos jurídicos indeterminados para, então, a partir daí, extrair-se as consequências da constatação e apontar possibilidades de racionalização e controle do objeto estudado.

Capítulo 01

CPIs – Premissas, fundamento constitucional e importância.

§ 1. Premissas.

A Constituição, documento normalmente escrito que ocupa o centro do sistema jurídico¹, é fenômeno relativamente recente². Surgiu, no processo de formação do Estado moderno, como tentativa de estabelecer limites racionais ao exercício do poder (principalmente no contexto de transição do Estado Absolutista ao Estado de Direito) em vista da necessidade de tutela e proteção de um certo núcleo de direitos fundamentais³.

A própria idéia de Constituição já indica o seu *telos* justificador, o seu compromisso com o *ethos* da modernidade⁴, qual seja, o de ubicar o homem no centro do mundo, como produtor/interventor das relações sociais e do Direito⁵.

¹. Demonstramos, em nosso Filtragem Constitucional (Paulo Ricardo Schier. *Op. cit.*, especialmente o capítulo 2), o processo e as razões que têm justificado a substituição gradual do conceito de constituição pelo de sistema constitucional.

². Enrique Álvarez Conde. *Curso de derecho constitucional*, capítulos 1 e 2.

³. Jorge Reis Novais. *Op. cit.*, p. 16-17.

⁴. Nesta linha conferir: Konrad Hesse. *Escritos de derecho constitucional*, p. 03-29.

⁵. Eduardo García de Enterría. *La lengua de los derechos – la formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*, capítulo 2.

Fala-se isso porque o sentido da Constituição somente pode ser compreendido a partir da ética através da qual o homem crê na possibilidade de intervir, dominar e construir o seu mundo (e mesmo a natureza). Afinal, é movido por este *ethos* que o homem passa a criar o Estado Moderno de Direito⁶.

Não se pode negar que já na antigüidade, assim como na Idade Média, existia certa concepção de "constituição"⁷. Os homens sempre acreditaram, em determinada medida, na existência de algumas regras e/ou princípios que se colocavam em posição de hierarquia privilegiada em relação ao resto da ordem jurídica⁸. Contudo as noções então existentes de "constituição", ainda que dotadas de relativa carga de supremacia material, não eram movidas pelo *ethos* humanista da modernidade. Por isso se pode creditar uma diferença até certo ponto radical entre as concepções antigas e medievais, por um lado, e modernas e contemporâneas, de Constituição, por outro⁹.

É que naquelas duas primeiras a constituição substanciava modelo de normatividade *exterior* aos homens, ao qual estes simplesmente se submetiam. A normatividade humana, social, sempre deveria espelhar ou a constituição da natureza ou a ordem (constituição) divina. Logo, não construíam os homens verdadeira e autonomamente as suas normas jurídico-constitucionais¹⁰.

Esta situação modifica-se com a modernidade, onde os homens passam a acreditar em seu potencial de intervenção no mundo. Isto permite

⁶. Sérgio Paulo Rouanet. *As razões do iluminismo*, introdução.

⁷. Maurício Antonio Ribeiro Lopes. *Poder constituinte reformador*, p. 26 e ss.. Na mesma linha, conferir: Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *O poder constituinte*, p. 3 a 10.

⁸. Mauro Cappelletti. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*, capítulo 2.

⁹. Paulo Ricardo Schier. *Direito constitucional – anotações nucleares*, p. 51-54.

¹⁰. Roberto Lyra Filho. *O que é direito?*, p. 16-66.

deslocar-se a legitimação do Direito, da Constituição e da Ordem Social, da Natureza e de Deus para o homem¹¹.

Assim, a racionalidade e ética moderna fundamentam o *telos* constitucional, que se justifica na medida em que permitem aos homens construir um modelo racional de Estado, Direito e Sociedade (e as relações de poder que as permeiam) com autonomia. Daí o fundamento eminentemente humanista da atual concepção de Constituição.

Por esta razão tem-se que qualquer forma de regulação estatal não comprometida com a proteção de um núcleo de direitos fundamentais (e, logo, com o ser humano e o cidadão), não comprometida com a ética da modernidade e sua racionalidade, não é, propriamente, uma Constituição¹². E esta crítica pode-se voltar para a visão que, hoje, os neoliberais têm do fenômeno constitucional, pois o reduzem a um simples instrumento de governo e de economia, totalmente descompromissado com os direitos fundamentais, que deixam de ser o seu núcleo e passam a ser espécies de "concessão", direitos que substanciam o "resto" do banquete e da lógica dos incluídos¹³.

Por isto lembra José Luís Bolzan de MORAIS que "a Constituição, como documento jurídico-político, está submersa em um jogo de tensões e poderes, o que não pode significar, como querem alguns, a sua transformação em programa de governo, fragilizando-a como paradigma ético-jurídico da sociedade e do poder, ao invés de este se constitucionalizar, pondo em prática o conteúdo constitucional"¹⁴.

¹¹. Celso Luiz Ludwig. *A alternatividade jurídica na perspectiva da libertação: uma leitura a partir da filosofia de Enrique Dussel*, capítulo 01.

¹². Clèmerson Merlin Clève, nas aulas do Curso de Doutorado da Universidade Federal do Paraná, no segundo semestre de 1999, referia-se aos documentos jurídicos descompromissados com a ética humanista como simples instrumentos de governo ou de economia.

¹³. Friedrich Müller. *Concepções modernas e a interpretação dos direitos humanos*, p. 100.

¹⁴. José Luís Bolzan de Moraes. *Constituição ou barbárie: perspectivas constitucionais*, p. 12.

Portanto, é a partir dos direitos fundamentais que se deve compreender uma Constituição¹⁵. Esses é que justificam a criação e desenvolvimento de mecanismos de legitimação, limitação, controle e racionalização do poder. Estado de Direito, princípio da legalidade, separação dos poderes, técnicas de distribuição do poder no território e mecanismos de controle da Administração Pública, por exemplo, são instrumentos que giram em torno da proteção daqueles direitos fundamentais¹⁶ que, embora historicamente tenham se desenvolvido e se modificado¹⁷, permaneceram como núcleo legitimador do Estado e do Direito¹⁸.

Assim pode-se afirmar que a história do Direito Constitucional e da Constituição confunde-se com a do desenvolvimento dos direitos fundamentais e de seus diversos mecanismos de proteção e realização.

¹⁵. Konrad Hesse. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*, p. 38 e ss..

¹⁶. Jorge Reis Novais. *Op. cit.*, p. 82-122;

¹⁷. Sobre as modificações históricas dos direitos fundamentais e sua permanência como núcleo constitucional, dentre outros, conferir: Paulo Bonavides. *Curso de direito constitucional*, p. 514 e ss..

¹⁸. Jorge Reis Novais. *Op. cit.*, p. 231-233.

§ 2. Constituição e controle do poder.

Desde o surgimento do Estado de Direito Moderno e do nascimento da Constituição, portanto, têm os homens se preocupado em compreender, implementar e desenvolver os diversos mecanismos de controle do poder¹⁹.

Não é desprovido de razão, assim, que Karl LOEWENSTEIN, após lembrar o que chama de “caráter demoníaco do poder”, observa que:

“(…) Nuestro análisis del fenómeno del poder se ve confrontado com un hecho psicológico fundamental. Es evidente, y numerosas son las pruebas de ello, que allí donde el poder político no está restringido y limitado, el poder se excede. Rara vez, por no decir nunca, há ejercido el hombre un poder ilimitado com moderación y comedimiento. El poder lleva en sí mismo un estigma, y sólo los santos entre los detentadores del poder - ¿y dónde se pueden encontrar? – serían capaces de resistir a la tentación de abusar del poder. En nuestra exposición ha sido hasta ahora usado el concepto *poder* para designar un elemento objetivo del acontecer político sin ninguna cualificación ética; sin embargo, el poder incontrolado es, por su propia naturaleza, malo. El poder encierra en sí mismo la semilla de su propia degeneración. Esto quiere decir que cuando no está limitado, el poder se transforma en tiranía y en arbitrario despotismo. De ahí que el poder sin control adquiera un acento moral negativo que revela lo demoníaco en el elemento del poder y lo patológico en el proceso del poder”²⁰.

¹⁹. Por isso, nesta linha, ensina Jessé Torres Pereira Junior (*O controle da administração pública na constituição brasileira*, p. 74) o seguinte: “O tema do controle da Administração Pública assume destacada posição nos estudos acerca do estado contemporâneo, cujas atividades, qualquer que seja a premissa ideológica de sua estrutura de poder, se expandem e tendem a invadir o campo dos direitos individuais e a comprimir as liberdades públicas. O mínimo que os cidadãos podem desejar para esse Estado que influencia, direta ou indiretamente, os mais remotos escaninhos do dia-a-dia das pessoas e instituições, é que esteja sujeito a mecanismos permanentes de controle, de modo que os Poderes constituídos se contenham uns aos outros, todos submetidos, a seu turno, à tutela da sociedade, efetivada por instrumentos que garantam a administração do interesse público em harmonia com os direitos fundamentais, assegurados custos suportáveis e resultados que a todos beneficiem”.

²⁰. Karl Loewenstein. *Teoría de la constitución*, p. 28-29.

Diante disso, observa-se que os principais objetivos das constituições modernas, para referido autor, são os seguintes: (i) distinguir as diversas funções do Estado, atribuindo-as a órgãos distintos - dimensão da repartição e distribuição de competências; (ii) criar mecanismo planejado que estabeleça a cooperação entre os diversos detentores do poder (limitação do exercício do poder político e sistema de freios e contrapesos) - dimensão da separação dos poderes; (iii) criar mecanismo de solução de impasses, na órbita social, política e jurídica, atrelado ao princípio democrático ("quem decide é o povo!") - dimensão de controle e participação popular no poder; (iv) estabelecer um método racional para a reforma da constituição, impedindo movimentos desestabilizadores e (v) reconhecer, expressamente, certas esferas de autodeterminação individual - os direitos individuais e liberdades fundamentais -, e sua proteção frente à intervenção de um ou todos os detentores do poder. Portanto, cuida-se do estabelecimento de um núcleo de direitos inatingíveis pelo Estado, inalienáveis, garantidor do tráfico jurídico burguês (autonomia privada, igualdade, liberdade, transferência e garantia de patrimônio, etc.)²¹. Ou seja, o núcleo central da constituição consiste em *controlar*, limitar, racionalizar, justificar, distribuir etc., o poder, com o fim de salvaguardar certo núcleo de direitos fundamentais.

Outro constitucionalista, tomado aqui exemplificativamente, José Joaquim Gomes CANOTILHO, também ao discorrer sobre a função das constituições, destaca a de racionalização, *controle e limitação dos poderes públicos*²², processo que se justifica, igualmente, na medida necessária de proteção dos direitos fundamentais.

Como se constata, então, sempre as constituições dos Estados Modernos de Direito vêm-se vinculadas à idéia de controle do poder²³. Tal característica ainda se acentua quando, à noção de Estado de Direito, o

²¹. Idem, p. 153-154.

²². J. J. Gomes Canotilho. *Direito constitucional*, p. 74.

²³. Almiro do Couto e Silva. *Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo*, p. 11.

constitucionalismo agregou o princípio democrático²⁴, jungido à legitimação popular do poder²⁵.

²⁴. José Afonso da Silva. *Curso de direito constitucional positivo*, p. 123.

²⁵. Augusto Martinez. *O controle da administração na constituição*, p. 235.

§ 3. As CPIs no quadro de controle do poder e de garantia do Estado Democrático de Direito.

Nesta linha de raciocínio é possível sustentar-se que todos os mecanismos de controle do exercício do poder (sejam eles políticos ou jurídicos) decorrem do Estado Democrático de Direito e têm, por finalidade, salvaguardar, em maior ou menor medida, os direitos fundamentais²⁶.

É neste quadro que as Comissões Parlamentares de Inquérito se inserem nas diversas ordens constitucionais e, sempre, ligadas ao mecanismo da repartição horizontal de competências²⁷. Substanciam, assim, espécie do

²⁶. Não sem razão, portanto, já se afirmou, em relação ao controle como elemento inseparável do poder, que “a vigência da constituição dependerá de sua capacidade de *realização*, é dizer, de sua efetividade normativa, que, como assinalou Hesse, requer necessariamente que a cooperação, a responsabilidade e o controle retem assegurados. Não é concebível, pois, a constituição como norma, e menos a constituição do Estado Social e Democrático de direito, se não descansa na existência e efetividade dos controles. Daí que estes se tenham ampliado e enriquecido na teoria e na prática constitucional de nosso tempo, como garantias de uma complexa divisão e limitação do poder, ou, se se preferir, de um complicado sistema pluralista a que a constituição, preservando e regulando seu equilíbrio, é capaz de dotar de unidade. A criação de tribunais constitucionais, a aplicação da constituição pelos juízes, em suma, é só uma faceta, ainda que seja a mais relevante, deste sistema. Junto ao controle de constitucionalidade das leis, dos regramentos e de outros atos do poder público e inclusive do poder social ou dos particulares, ou a resolução jurisdicional dos conflitos de atribuições ou de competências, a ampliação e eficiência se manifesta na completa submissão da Administração à lei, com o desaparecimento de âmbitos isentos, no estabelecimento de novas instituições de fiscalização, na extensão do controle parlamentar a atividades ou entidades de caráter administrativo, na multiplicação, por vias formais, de outros meios de controle do poder a cargo de associações, sindicatos ou grupos de interesses e inclusive na criação de instrumentos supranacionais, políticos e jurídicos, de controle” (Manuel Aragon. ***Constitución y control del poder***, p. 41-42) – tradução livre.

²⁷. Interessante estudo sobre o importante princípio da separação dos poderes pode ser encontrado em: Clèmerson Merlin Clève. ***Atividade legislativa do poder executivo***, p. 21-44. Neste campo, dissertando sobre a natureza jurídica das CPIs, ensinam Jônatas Machado e Sérgio Mota (***As comissões parlamentares de inquérito – poderes de investigação, reserva de juiz e direitos fundamentais***, p. 897) o seguinte: “As CPIs constituem instrumentos institucionais apropriados ao exercício dos referidos poderes de investigação. Indo um pouco mais longe, deve entender-se que estes poderes devem ser exercidos exclusivamente através das CPIs. Do ponto de vista jurídico-constitucional, as mesmas assumem uma dimensão concretizadora do princípio democrático, do princípio do Estado de Direito e do princípio da separação dos poderes. Relativamente, ao primeiro ponto, já se observou o modo como as mesmas estão intimamente relacionadas com o controlo da actividade executiva pelo órgão democrático-representativo por excelência. A este propósito, deve notar-se ainda que à disciplina jurídica das CPIs anda freqüentemente associada uma

chamado controle parlamentar²⁸. É o que ensina Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO: “Por força de seu caráter ‘eminentemente representativo, o parlamento naturalmente se posiciona, no sistema constitucional, como órgão de controle, por excelência, dos negócios públicos em geral. Incumbe-se do *policy control* de que fala Loewenstein como fase distinta, no processo governamental, do *policy decision* e da *policy execution*”²⁹. Contudo, é preciso não olvidar que a comissão de inquérito não detém a *exclusividade* do exercício investigatório e fiscalizador no âmbito do Poder Legislativo mas, em razão dos amplos poderes que a Constituição lhe outorgou, deve sempre ser empregada quando houver relevante interesse público envolvido no fato determinado a ser investigado³⁰. De modo que nada impede que a função de controle/fiscalização parlamentar seja realizada através de outras comissões com poderes menos amplos mas, por vezes, de modo mais sóbrio.

Cumprir notar, aliás, que Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO, ao tratar do papel de controle das comissões parlamentares de inquérito, o faz

idéia de protecção das minorias e da oposição democrática, na medida em que a estas seja reconhecida a legitimidade para provocar a sua constituição e conformar positivamente a sua actividade. As mesmas funcionam assim como arma da oposição. No que concerne ao segundo, elas têm como objectivo garantir a primazia da constitucionalidade e da legalidade de toda actividade estadual. No que respeita ao último dos princípios referidos, deve sublinhar-se a forma como as CPIs, ao contribuírem para uma melhor informação por parte do Parlamento, favorecem o equilíbrio de poderes e servem o objectivo do seu controlo recíproco”.

²⁸. Celso Antônio Bandeira de Mello coloca a comissão parlamentar de inquérito como espécie de controle parlamentar direto (***Curso de direito administrativo***, p. 122-124). Esta parece ser, implicitamente, a mesma linha de Freitas, momento quando se refere ao controle de ênfase principiológica realizado pelo Parlamento (Juarez Freitas. ***O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais***, p. 44). Todavia, as próprias razões que ensejaram o surgimento de tais comissões parlamentares já indiciam a sua natureza de instrumento de controle de poder. Deveras, ensina Pinto Ferreira (***Comissões parlamentares***, p. 28): “A origem das comissões parlamentares, também chamadas comissões legislativas, já vem de longa data. Elas retrocedem à história constitucional inglesa, posto que, já em 1340, existiam comissões mistas de Lordes e membros da Câmara dos Comuns para a elaboração dos estatutos. Durante o reinado da Rainha Isabel foi criada uma comissão permanente relativa aos privilégios e eleições, porém, foi provavelmente no reinado de James I (1566-1625), quando se organizou a chamada Comissão Geral da Câmara. O objetivo desta Comissão Geral da Câmara visava sobretudo um fim essencial, de protegê-la contra a Coroa, em face de ser o Presidente da Câmara dos Comuns, nomeado pelo próprio rei. Por consequência, um presidente potencialmente hostil aos deputados. Através da dita Comissão Geral, podiam então os deputados reunir-se independentemente da observação do *speaker*, o que era uma considerável protecção”.

²⁹. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. ***Comissão legislativa de inquérito – convocação de autoridades – autonomia municipal***, p. 299.

inserindo o debate na distinção entre *inchiesta legislativa* e *inchiesta política* do direito parlamentar italiano. Para ele, o controle manifesta-se apenas na *inchiesta política*, que seria incompatível, em seu pensamento, com os regimes presidencialistas. Deveras, é ensinamento deste citado autor:

“Reconhecendo esta diferença de inspiração, a doutrina começa a distinguir a *inchiesta legislativa* da *inchiesta política*. É o que faz, em primoroso trabalho, publicado na *Enciclopedia del diritto*, o Prof. Alessandro Pace. A primeira se destina exatamente a *adquirir dados e informações e dados necessários para o exercício da função legislativa*. A segunda, a *controlar o modo pelo qual o governo e a administração pública desenvolvem as suas tarefas*. Observe-se desde logo que as investigações da primeira espécie se compadecem tanto com o presidencialismo como com o parlamentarismo. Constituem-se simplesmente um meio, num instrumento, para que o Legislativo possa adequadamente exercer as suas atribuições constitucionais, mormente a mais importante de todas, qual seja a de constituir a lei. As da segunda espécie, que realizam *inchiesta política*, são incompatíveis com o presidencialismo. Visam a um *controle* (no sentido não de mera vigilância, mas no de supervisão aprovatória, ou desaprovatória) que o parlamento somente possui no parlamentarismo”³¹.

Todavia, na perspectiva do presente trabalho, não se concorda com a distinção entre as duas espécies de *inchiesta*. Isto, afinal, pela simples razão de que, embora o sistema brasileiro não seja parlamentarista, a Constituição de 1988, expressamente, no art. 49, X, atribui ao Parlamento a função designada de controle do Executivo³². Por certo, aí, não se inserem as dimensões políticas amplas que poderiam ser encontradas nos regimes parlamentaristas, mas, evidentemente, o preceito constitucional justifica a tese de que as comissões parlamentares de inquérito não poderão limitar-se ao simples, mas importante papel, de instrumento ancilar da legislação. Ademais,

³⁰. Alexandre Issa Kimura. *CPI – teoria e prática*, p. 14.

³¹. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Comissão legislativa...*, p. 299.

³². Neste domínio sustenta Paulino Jacques (*Comissão parlamentar de inquérito e governo de gabinete*, p. 85) que o simples fato da existência das CPIs na Constituição revela tendência de evolução gradual de nosso sistema político para o Governo de Gabinete.

em caminho diverso da tese de FERREIRA FILHO ora criticada, manifesta-se também Odete MEDAUAR:

“Em linha oposta se posiciona DEBBASCH quando afirma: será difícil aos membros da Assembléia [o autor refere-se ao Legislativo em regime parlamentarista] questionar a responsabilidade dos serviços administrativos sem suscitar, ao mesmo tempo, a do governo, o que pode parecer como sanção muito forte. Assim, verifica-se que o controle parlamentar da administração funciona melhor nos regimes presidenciais, onde esta responsabilidade do governo perante a Assembléia não existe, que nos regimes parlamentares”³³.

No campo doutrinário e normativo, ainda, costuma-se buscar o estabelecimento de certa distinção entre controle e fiscalização parlamentar³⁴. O controle estaria ligado à atividade de sancionamento e responsabilização enquanto a fiscalização seria atividade meramente cognitiva. Isto justificaria o tratamento terminológico diferenciado do art. 49, X, da Lei Fundamental de 1988, e faria com que as CPIs, por não possuírem, em princípio, feição punitiva, restassem enquadradas na modalidade de fiscalização, e não de controle. Neste sentido manifesta-se, por exemplo, Alexandre Issa KIMURA:

³³. Odete Medauar. *Controle parlamentar da administração*, p. 113. Esta linha igualmente é seguida, dentre outros, por Laudo de Camargo (*Comissões de inquérito*, p. 07): “Compreende-se, pois, que, pelos propósitos que a animam e raio de sua influência, a nova instituição só aplausos poderia conquistar, como conquistou, conforme está a mostrar a generalizada consagração em outros países, com este ou aquele regime: parlamentar ou presidencial”. José Márcio Monsão Mollo (*Comissão parlamentar de inquérito – origem, poderes e limites*, p. 100) também comunga com a idéia: “Talvez porque essa instituição não se coadune muito com o governo de gabinete, pois a nomeação de uma comissão de investigação significa, na prática, uma moção de desconfiança do Parlamento ao Governo, não se nota, na Europa, onde predomina a forma de governo parlamentar, um grande uso desse meio de controle da atividade governamental. É nos Estados Unidos da América, berço do presidencialismo, que as comissões parlamentares de inquérito encontram terreno fértil para seu desenvolvimento, tendo hoje destacado papel no exercício das funções institucionais do Congresso”.

³⁴. No Brasil, ao que parece, quem primeiro preocupou-se em distinguir a expressão *controle* da locução *fiscalização* foi Fábio Konder Comparato. Todavia, em seu estudo sobre poder de controle na sociedade anônima, toma como premissas não uma distinção normativo-constitucional mas o discurso da teoria da lingüística e do direito comparado (Fábio Konder Comparato. *SA – poder de controle na sociedade anônima*, p. 09-15).

“Cumpre ressaltar que a Comissão Parlamentar de Inquérito, por si só, não exerce *poder de controle* sobre atos da Administração Pública. Cabe a ela a investigação.

Nesse âmbito, deve ser diferenciado o conceito de *fiscalizar* e *controlar*. É de rigor esta distinção, porque o inciso X do art. 49 da Constituição previu as atividades em tela textual e separadamente (...).

Fiscalizar equivale a investigar; controlar significa ter poder de decisão. A investigação é, lógica e cronologicamente, anterior ao poder de controle (...). A Constituição Federal não conferiu *poder de controle* às Comissões Parlamentares de Inquérito”³⁵.

Todavia parece melhor, em vista dos aspectos realísticos que traz, adotar-se a hipótese conceitual ampla de Javier Garcia ROCA³⁶ que, em longa passagem, assim se pronuncia:

“En un primer anillo en torno a la naturaleza del control y a sus elementos objetivos y definitorios, encontramos tres grandes posiciones que, a su vez, también dependen de los mecanismos parlamentarios que se estime vienen incluidos dentro del control. Una tesis estricta para la cual la presencia de un verdadero control requiere no sólo de un juicio o fiscalización, de la revisión de un comportamiento o actuación de outro, sino también de la posibilidad de poder imponer una posterior sanción en el terreno de la exigencia de responsabilidad política; Santaolalla ha defendido bien entre nosotros esta posición clásica com argumentos de sobra conocidos. Esta tesis acaba por dejar fuera de la función de control los llamados instrumentos de información del Parlamento – preguntas, interpelaciones y Comisiones de investigación -, al considerarlos constitutivos de una función autónoma.

Una segunda tesis más amplia y posterior en el tiempo, conforme a la que existe ya control en la pura actividad de fiscalización o comprobación y para la figura del control parlamentario no incorpora necesariamente sanción alguna; de suerte que, a la par, el control se desmarca de la responsabilidad política. Hay aquí una primera extensión del concepto. Una tesis que han defendido en diversas ocasiones García Morillo y Montero.

Y una tesis amplísima, que acaba por efectuar una segunda extensión del concepto, según la cual no puede existir un concepto jurídico de control parlamentario, puesto que tampoco existe una regla preestablecida que se aplique a la actividad

³⁵. Alexandre Issa Kimura. *Op. cit.*, p. 17-18.

³⁶. Javier Garcia Roca. *El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario*, p. 11-12. Os grifos não são encontrados no original.

*controlada y a la que deban acomodarse las conductas enjuizadas, es decir, un parámetro único y objetivo conforme al que esse control en todo caso se realice, y a diferencia de lo que ocurre en el control de las normas. Este control esencialmente político – se dice – se ejercita por órganos políticos con arreglo a criterios políticos y tiene efectos también políticos. Desde la óptica, se llega a la conclusión de que el control se efectúa en todas las actuaciones parlamentarias dado que los procedimientos parlamentarios son multifuncionales. El control es simplemente una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria y no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control. La eficacia política de este control depende de su proyección extraparlamentaria antes que de la consecución de una sanción en el seno de las Cámaras, o de una suerte de apelación a la voluntad soberana del electorado, se há hablado así de un còntrol *ad referendum*. Esta es la construcción realista, bien trabada y muy atenta a la sociología del control que han efectuado – so no entiendo mal – Rubio y Aragón”.*

A partir desta concepção as CPIs estariam enquadradas na modalidade de controle, tomado o conceito aqui, portanto, em perspectiva mais sociológica e política que jurídica, até porque restaria superada a distinção entre controle e fiscalização, com os pressupostos assumidos, ao menos no campo Parlamentar³⁷. Não destituído de razão, neste sentido, Geraldo ATALIBA chega a afirmar que a simples possibilidade de que se instale uma CPI já é um freio para o agente executivo, já é uma forma de induzi-lo, de controla-lo, de compeli-lo a comportar-se legalmente, adequadamente, com a lembrança da possibilidade de amanhã vir a ter os seus atos investigados³⁸. Logo, o simples aspecto psicológico, quiçá, substanciaria uma espécie de *controle preventivo*. De modo que as investigações parlamentares ubicariam no

³⁷. Nada obstante a Constituição utilizar-se distintamente dos vocábulos controle e fiscalização, tal não impede que mediante procedimento hermenêutico atribua-se sentido idêntico a eles. Assim, por exemplo, manifesta-se Bandeira de Mello: “entender-se-á como controle do poder político qualquer mecanismo através do qual o exercício das competências públicas seja fiscalizado, contido e, em caso de extravasamento, reprimido, responsabilizando-se que nele haja estado incurso” (Celso Antônio Bandeira de Mello. **Controles do poder político**, p. 59). Diferente não é a linha de Ayres Britto, que define controle como ato de fiscalização (Carlos Ayres Britto. **Distinção entre controle social do poder e participação popular**, p. 82). Este parece, também, implicitamente, ser o posicionamento de Rocha França (Vladimir da Rocha França. **Considerações sobre o controle de moralidade dos atos administrativos**, p. 66) e de Clèmerson Merlin Clève (**Atividade legislativa**, cap. 3).

³⁸. Geraldo Ataliba. **Op. cit.**, p. 240.

campo de atividade típica de controle do Parlamento e justificada no espectro da separação dos poderes, como se demonstrará.

Com efeito, seguindo a linha de praticamente todas as constituições pós-revoluções burguesas, percebe-se que a Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, estatui que o Legislativo, o Executivo e o Judiciário são Poderes independentes e harmônicos entre si³⁹.

Trata, logo, da adoção do princípio da distribuição das funções estatais a órgãos distintos⁴⁰ ("separação dos poderes"). Nesta seara tem a doutrina (sob a confirmação da experiência histórica) afirmado que a cada um dos órgãos participantes da distribuição horizontal dos poderes compete o exercício de uma função específica⁴¹. Todavia a nenhum deles se garante o monopólio de dada função, de modo que, ao lado de atribuições típicas, cabe a cada um dos órgãos participantes da repartição horizontal do poder o exercício secundário ou atípico, nos moldes constitucionais, das demais⁴².

No âmbito do Poder Legislativo observa-se que o Estado de Direito lhe defere, primordialmente, a função de inovar, originariamente, a ordem jurídica⁴³. Este é um dos principais núcleos da função parlamentar, ao lado das funções representativa e fiscalizatória (ou de controle)⁴⁴, que também exerce tipicamente⁴⁵. Luís Roberto BARROSO, assim, explica que "é de assinalar-se que a atividade dos órgãos legislativos não se esgota na função de legislar. Desde suas origens, integram a substância da atuação do

³⁹. Note-se, contudo, que embora a doutrina busque fundar em Montesquieu uma idéia de separação de poderes (vg. J. Cretella Jr. *Elementos de direito constitucional*, p. 119), este autor estava mais preocupado, em verdade, em dar ênfase à idéia de combinação, ligação e cooperação dos poderes estatais. Nesta linha: Clèmerson Merlin Clève. *O direito em relação – ensaios*, p. 68-71.

⁴⁰. André Ramos Tavares. *A superação da doutrina tripartite dos poderes do estado*, p. 66.

⁴¹. Sérgio Fernando Moro. *Concretização da constituição, função legislativa, função administrativa e função jurisdicional*, p. 50.

⁴². Konrad Hesse. *Elementos de direito constitucional...*, p. 371.

⁴³. Clèmerson Merlin Clève. *Atividade legislativa do poder executivo*, p. 270.

⁴⁴. A partir deste momento da tese utilizar-se-á, pelas razões anteriormente explicitadas, indistintamente, as expressões controle e fiscalização.

⁴⁵. Geraldo Ataliba. *Op. cit.*, p. 239.

Parlamento funções de tríplice natureza: legislativa, por certo, mas também representativa e a fiscalizadora. Aliás, com a crescente hegemonia do Executivo no processo legislativo pela iniciativa reservada, pela sanção e veto, e pela edição de atos com força de lei, a ênfase da atuação do Legislativo tem recaído, efetivamente, na fiscalização, isto é, na investigação e no controle dos atos do Poder Público⁴⁶. Antes de Barroso a mesma lição já era pronunciada por Nelson de Souza SAMPAIO⁴⁷.

Do núcleo de atribuições constitucionais que o Parlamento exerce, vê-se, então, que instituto designado como comissão parlamentar de inquérito pode ter como fundamento o exercício de seus três misteres típicos. Por isso afirma, novamente, Nelson de Souza SAMPAIO, que o inquérito parlamentar pode ter três ordens de fundamentação: ajudar a tarefa legiferante, servir de instrumento de controle sobre o governo e a administração e informar a opinião pública⁴⁸. No plano do Direito Comparado Bernard SCHWARTZ leciona também que as comissões parlamentares de inquérito poderão substanciar tríplice função: (i) é um meio de fornecer ao Congresso as informações detalhadas e precisas essenciais ao exercício eficiente da autoridade legislativa; (ii) é usada a fim de supervisionar o trabalho das entidades governamentais e (iii) é usada para influenciar a opinião pública dando circulação a certos fatos ou idéias⁴⁹. Daí o seu caráter polivalente. A doutrina coincide em grande parte no reconhecimento desta característica própria da natureza das comissões parlamentares de inquérito: sua versatilidade⁵⁰. Versatilidade jurídica, eis que se presta ao implemento das várias funções constitucionais do Parlamento e, igualmente, política e social. Afinal, não se pode olvidar que as comissões de investigação parlamentar, para além de seus objetivos jurídicos de fiscalização, prestam-se a instrumento

⁴⁶. Luís Roberto Barroso. *Op. cit.*, p. 98.

⁴⁷. Nelson de Souza Sampaio. *Inquérito parlamentar*, p. 89.

⁴⁸. *Idem, ibidem*.

⁴⁹. Bernard Schwartz. *Direito constitucional americano*, p. 102.

⁵⁰. Ricardo Medina Rubio. *La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación*, p. 61.

de formação da vontade política da sociedade (e por isso reforça-se a importância do controle de seus atos e resultados).

Com efeito, então, as CPIs podem desempenhar papel instrumental à função de elaborar as leis, investigando fatos determinados para verificar a eventual necessidade de produção ou alteração normativa em certos setores da vida social⁵¹. Este é o fundamento mais freqüentemente apontado pela doutrina e jurisprudência⁵² como autorizador da existência do inquérito parlamentar⁵³. Nesta linha, por exemplo, manifesta-se Francisco CAMPOS: “É hoje indisputável que o poder de investigação reconhecido ao Congresso é um poder auxiliar ou ancilar do seu amplo poder de legislar”⁵⁴. José Alfredo de Oliveira BARACHO, em igual sentido, afirma que as comissões investigadoras, que têm como objetivos a iniciativa parlamentar e a reforma de legislação (mas a elas não se limitam) estão investidas de todas as faculdades que surgem dos poderes implícitos decorrentes dos preceitos constitucionais que os suportam⁵⁵. Também ressaltando a importância das comissões parlamentares de inquérito na seara legislativa, mas sem desconhecer outras dimensões funcionais, Wilson ACCIOLI ensina que, num contexto inicial, pode-se dizer que tais comissões têm por objetivo não só a missão de apurar irregularidades que lhes venham ao conhecimento, para, através do processo que lhes é autorizado pela Constituição e pelo Regimento Interno ou por leis especiais, apurar a

⁵¹. Santi Romano. *Princípio de direito constitucional geral*, p. 303.

⁵². Neste sentido conferir, por exemplo: *Habeas Corpus* n.º 71.039-RJ, julgado em 07.04.94, Relator Ministro Paulo Brossard (RTJ 169/511), onde se encontra que “o poder de investigar não é um fim em si mesmo, mas um poder instrumental ou ancilar relacionado com as atribuições do Poder Legislativo”.

⁵³. Note-se, inclusive, que sustenta parte da doutrina e da experiência parlamentar brasileira que, desde que vinculada a um mister legislativo, inclusive atos particulares poderiam ser investigados por comissão parlamentar de inquérito: “não importa que o fato a investigar esteja relacionado com negócios de ordem privada; desde que a investigação se justifique em termos de funções do Legislativo, reconhece a melhor doutrina que negócios particulares podem ser objeto de comissões de inquérito. Quando determinada atividade privada produza repercussões negativas no governo ou interfira na esfera administrativa, a legitimidade de investigação congressual se torna ainda mais evidente, perante a necessidade de soluções legislativas serem produzidas com vistas a sanear irregularidades apontadas” (BRASIL. Congresso Nacional. *Relatório final da comissão mista de inquérito n.º 52/92-CN*, Relator Amir Lando, p. 37).

⁵⁴. Francisco Campos. *Comissão parlamentar de inquérito*, p. 88.

⁵⁵. José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral das comissões parlamentares*, p. 18.

responsabilidade de seus autores, como também ***investigar certos fatos com intuito especial de, por intermédio de projeto, aprimorar a legislação sobre o assunto investigado***⁵⁶. Note-se, destarte, que não é sem razão que se justifica tal mister. É o que demonstra João de OLIVEIRA FILHO:

“Um legislador pode, com efeito, apreender certa situação de fato a ser regulada por lei. Entretanto, fatos existem que somente por meio de investigação mais ampla podem ser compreendidos na sua justa medida, influência e repercussão. (...) Os fatos econômicos são dessa natureza. O câmbio, a importação, a exportação, em que medidas, ou em que condições produzem bem ao País e em que circunstâncias produzem mal. Sem dúvida que existem pessoas que podem surpreender a deturpação desses fatos. Investigação, porém, ampla, em torno do caso, pode esclarecer o que está oculto e com manobras diversas produzindo seus danosos efeitos”⁵⁷.

Podem as CPIs, ainda, substanciar manifestação do poder de fiscalização do Parlamento (observe-se, novamente, o teor do art. 49, X, da Constituição Federal de 1988), papel que também desempenha no campo contábil, financeiro e orçamentário da organização estatal (art. 70, da Lei Fundamental). Assim, por exemplo, leciona Frederico Augusto D’Avila RIANI:

“Dentro do rol de competências conferidas ao Legislativo, está a fiscalizatória. Esta é uma função típica do parlamento (o que não quer dizer exclusiva). Esta atribuição é conferida ao Poder Legislativo justamente porque, pelo menos em termos ideais, é o órgão que melhor retrata a sociedade. No parlamento, numa sociedade em que vigora o princípio da democracia pluralista, encontramos representantes de todos os segmentos sociais. Nada mais coerente do que este colegiado de representantes do povo exercer a função fiscalizatória”⁵⁸.

Odete MEDAUAR, em idêntico sentido, leciona que “as disposições legais referentes às Comissões de Inquérito propiciam meios para que o Legislativo realize controle sobre determinadas atuações da

⁵⁶. Wilson Accioli. *Instituições de direito constitucional*, p. 283.

⁵⁷. João de Oliveira Filho. *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 09.

Administração Pública, sobretudo escândalos administrativos ou financeiros fartamente noticiados pela imprensa”⁵⁹. A mesma ênfase ao papel de fiscalização é dada por Hely Lopes MEIRELLES, ao manifestar entendimento de que as investigações congressuais tanto podem destinar-se a apurar irregularidades do Legislativo como do Executivo, na administração direta ou indireta e, conforme a irregularidade apurada, ou será punida pelo próprio Parlamento (cassação de mandato), ou, ainda, pela Justiça Civil ou Penal⁶⁰. Alguns pensadores, como é o caso de Ruy SANTOS, chegam a afirmar o seguinte:

“O direito de investigar deve ter nascido com a própria criação do Poder Legislativo. É atribuição natural, inevitável, adequada. O legislador deu-lhe o nome. A verdade, entretanto, é que ***mais importante que fazer a lei é a investigação da vida nacional***. O que fazem os outros Poderes. Ou não fazem. Onde estão as omissões. As imperfeições. Os defeitos. O desrespeito à lei ou o não atendimento ao interesse na Nação”⁶¹.

Isto, todavia, não poderá significar que as comissões parlamentares de inquérito somente estarão autorizadas a se manifestar quando houver, na atuação administrativa, indícios de irregularidade ou ilegalidade. É esta, por exemplo, a tese de Alexandre Issa KIMURA, que ao definir tais comissões, afirma tratar-se de órgãos do Poder Legislativo, com prazo certo de duração, criadas com vistas ao interesse público, vinculado à *necessidade de elucidação de um fato determinado* ***ofensivo ao ordenamento jurídico***⁶². Uadi Lammêgo BULOS segue o mesmo raciocínio, pois, para ele, as CPIs se prestariam primordialmente para ***investigar fatos determinados que impliquem atos de improbidade, condutas contrárias ao direito***⁶³, sendo este mesmo entendimento repartido por J. CRETELLA JUNIOR que

⁵⁸. Frederico Augusto D’Avila Riani. *Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes*, p. 336.

⁵⁹. Odete Medauar. *Op. cit.*, p. 127-128.

⁶⁰. Hely Lopes Meirelles. *Direito municipal brasileiro*, p. 477.

⁶¹. Ruy Santos. *O poder legislativo, suas virtudes e seus defeitos*, p. 169. Os grifos não são encontrados no original.

⁶². Alexandre Issa Kimura. *Op. cit.*, p. 17.

⁶³. Uadi Lammêgo Bulos. *Comissão parlamentar de inquérito – técnica e prática*, p. 1 e 5.

afirma que tais órgãos colegiados servem para apurar se ocorreu – e como ocorreu – ou se não ocorreu **determinado fato que poderá tipificar crime**⁶⁴. Mais radicais e explícitas, ainda, são as conclusões de Geraldo ATALIBA:

“A Constituição Federal diz especificamente que se cria CPI para apurar determinado fato. A palavra inquérito, a que se refere o próprio texto da Constituição, já indica que este fato é irregular, ou presumivelmente irregular. Em outras palavras, é um modo, uma maneira mediante a qual o Poder Legislativo investiga uma irregularidade. *Presumível*, porque, quando começa a investigar, ainda não tem conclusão. Tem a presunção, tem o indício de que houve uma irregularidade, uma ilegalidade praticada dentro do âmbito do Poder Executivo. Então, vai investigar para chegar a uma conclusão. Esta CPI sempre se volta para a investigação de um ato determinado, que se presume seja irregular. Se não, não se justificaria a criação da CPI”⁶⁵.

Tais teses, levadas às últimas conseqüências, impediriam que se formassem investigações parlamentares com o escopo de, por exemplo, verificar-se a eficiência de mui específico serviço público problemático (mas nem por isso irregular) para, como conclusão, sugerir-se reformas na sua regulamentação. Daí porque um dos fundamentos das comissões de investigações congressuais *poderá* se pautar no desvelamento de eventuais ilegalidade específicas, e será, por exemplo, o caso em que sua atuação se preste para evidenciar a prática de crime de responsabilidade para futura instalação de processo de responsabilidade do chefe do Executivo perante o parlamento, mas não se juncirá exclusivamente a este mister.

Finalmente as CPIs podem derivar⁶⁶, simplesmente, da função representativa do parlamento⁶⁷. Ou seja, uma vez que o poder é exercido em nome do povo (mediante combinação dos princípios republicano e democrático), sendo seus representantes eleitos para tal fim, compreende-se

⁶⁴. J. Cretella Júnior. *Comissão parlamentar de inquérito*, p. 433.

⁶⁵. Geraldo Ataliba. *Op. cit.*, p. 241.

⁶⁶. E esta hipótese, como se demonstrará em outro momento da tese, é controversa.

⁶⁷. Saulo Ramos. *Comissão parlamentar de inquérito – poder de investigar – fato determinado*, p. 196.

que os parlamentares podem (e devem) manipular poderes para dar conhecimento à comunidade de fatos dotados de relevância, tratem-se de irregularidades ou não⁶⁸. Por isso, desde que haja vinculação ou convergência do objeto da investigação com as competências do órgão (legislativas ou não), sustenta-se que as CPIs podem se desenvolver também para satisfazer “as curiosidades de ordem geral” caso estas possuam alguma relevância social ou pública. Manoel Messias PEIXINHO e Ricardo GUANABARA defendem a necessidade de que o Parlamento se informe de modo satisfatório sobre os assuntos mais relevantes para o país, até como condição para um adequado desempenho de suas atividades⁶⁹ e Pinto FERREIRA, nesta linha, completa que *as comissões parlamentares de inquérito podem servir ao propósito, limitado, de informar o público sobre os problemas nacionais emergentes*⁷⁰.

Neste aspecto vale salientar que o fato das comissões parlamentares de inquérito poderem prestar-se a informar o público sobre os problemas nacionais emergentes não poderá significar carta aberta para a realização de investigações que invadam o campo dos negócios jurídicos estritamente privados dos cidadãos. A “curiosidade” de ordem geral, neste aspecto, não deverá importar um sentido mesquinho de perquirição da vida alheia de modo desmotivado eis que tal implicaria em aviltar-se, algumas vezes, o campo da intimidade e privacidade (ou outros direitos e bens) tutelados constitucionalmente. Há que se vincular, à “curiosidade”, um interesse público suficientemente relevante a justificar a restrição de específicos direitos fundamentais. Deste modo não serão quaisquer curiosidades nacionais que poderão ser satisfeitas com o manejo dos amplos poderes das comissões parlamentares de inquérito, pois eventuais direitos fundamentais em jogo serviriam como limite para as suas atuações. Seria,

⁶⁸. Jónatas Machado e Sérgio Mota (*Op. cit.*, p. 899) cogitam, como papéis das CPIs, por exemplo, as funções de integração de interesses e de clarificação de questões políticas através do debate democrático que podem proporcionar.

⁶⁹. Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara. *Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites*, p. 1.

⁷⁰. Pinto Ferreira. *Comentários à Constituição Federal*, Volume III, p. 120. No mesmo sentido conferir: Yolanda Mendes. *Do processo legislativo*, p. 287.

assim, inadmissível que se instalasse comissão parlamentar de inquérito para apurar fatos ligados à vida familiar de um cidadão, que não ocupa cargos públicos nem mantém ligações com entidades de Direito Público. Estar-se-ia, nessa hipótese, diante de um abuso de poder caracterizado⁷¹. Mesmo porque a tradição jurisprudencial brasileira, ainda que de modo tímido, tem declarado imune às investigações parlamentares o campo dos chamados *private affairs*⁷². Contudo, nesta senda, a barreira não poderá ser vista como absoluta. Isto porque não se pode desconhecer que a intervenção estatal, mediante atividade normativa, no campo das relações privadas, não é incompatível com nosso sistema constitucional⁷³. Longe se está de um ordenamento jurídico liberal onde o Estado tomava por regra a não intervenção no campo jurídico-privado. Não são poucos, portanto, os princípios, direitos e bens constitucionalmente protegidos que autorizam a intervenção normativa pública nos negócios privados⁷⁴, o que legitimaria que, em algumas situações, se tornassem justificadas investigações neste sítio para efeito de verificar-se a necessidade de eventual atuação legislativa. Por certo, aqui, a autorização, repise-se, deverá ser vista com cautela. Será necessário demonstrar-se o interesse em jogo e sua vinculação com o campo de autorização para atuação normativa do Parlamento. Logo, mesmo quando a investigação no campo do *private affair* restar autorizada, deverá a hipótese ser vista com reservas sob pena de desnaturar-se a proteção constitucional da autonomia privada⁷⁵ e justificar um modelo totalitário de Direito.

Destarte as comissões parlamentares de inquérito são manifestações investigativas inerentes ao Poder Legislativo no desempenho de

⁷¹. Fábio Konder Comparato. *Direito público – estudos e pareceres*, p. 92.

⁷². Luís Roberto Barroso. *Op. cit.*, p. 105.

⁷³. De onde seria compreensível que uma comissão parlamentar de inquérito se instalasse para verificar a evolução do número de divórcios no país para efeitos de informação da sociedade, nada obstante as relações familiares de um cidadão específico, como se apontou anteriormente, não poder ser objeto de investigação em dadas circunstâncias.

⁷⁴. O princípio da dignidade da pessoa humana, da socialidade, da proteção do consumidor, os direitos sociais, o interesse público da arrecadação de tributos vinculado à demanda da satisfação das necessidades coletivas primárias seriam apenas alguns exemplos.

⁷⁵. Não se olvide que propriedade, igualdade, liberdade e livre iniciativa, pressupostos da autonomia privada, são direitos fundamentais (o último, em verdade, um princípio fundamental).

suas funções típicas, quaisquer que sejam, desenvolvidas por órgão fracionado e necessariamente temporário do Parlamento, e portanto vinculadas às finalidades de controle/fiscalização do poder, produção legislativa e representação popular.

Cumpra notar, todavia, neste momento, que Fábio Konder COMPARATO, de modo relativamente divergente, compreende que os poderes das comissões parlamentares de inquérito substanciam-nas como verdadeiras exercentes de *poderes atípicos* do Parlamento. Ademais, sustenta que o papel de buscar a colheita de informações sobre fatos relevantes visando ao futuro processo legislativo deve ficar adstrito a outras espécies de comissões, sejam elas permanentes ou, preferencialmente, temporárias⁷⁶. Embora tratar-se o autor sob comentário de um dos maiores publicistas do país, ambas as teses são, como já se demonstrou, inapropriadas ao regime jurídico das comissões parlamentares de inquérito no Brasil. Afinal, a experiência histórica e a doutrina sempre apontaram que as funções de fiscalização e representação são atividades típicas e inerentes aos Parlamentos e, em relação à idéia de que a colheita de informações sobre fatos relevantes visando ao futuro processo legislativo deva ficar adstrita a outras espécies de comissões, embora seja defensável a título político (poder-se-ia afirmar que seria preferível que tal mister restasse ao encargo de outras comissões), é certo que a Constituição Federal não realiza esta limitação. Ademais, tal significaria negar a legitimidade da atuação parlamentar neste sítio desde o surgimento do instituto das comissões congressuais de inquérito⁷⁷.

⁷⁶. Fábio Konder Comparato. *Direito público...*, p. 87-91.

⁷⁷. Possui, evidentemente, este último argumento, caráter mais retórico que jurídico!

§ 4. O artigo 58, § 3º, da Constituição de 1988.

A Constituição Federal de 1988 previu, o instituto das Comissões Parlamentares de Inquérito, no seu art. 58, § 3º, com a seguinte redação:

“As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a **apuração de fato determinado** e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores”⁷⁸.

Como se vê, na Seção VII, do Capítulo I, do Título IV, da Carta Magna, é que se encontra o fundamento normativo jurídico-constitucional das CPIs⁷⁹.

Trata-se, como é sabido, de instituto auxiliar do Parlamento no desempenho de suas diversas funções. Afinal, da dicção do texto constitucional, vê-se que não há quaisquer remissões expressas no sentido de que as investigações parlamentares sejam exclusivamente ancilares da atribuição legislativa ou da função fiscalizatória. Assim, desde que vinculado a uma competência regular do Parlamento⁸⁰, poderá ser manejado este instituto⁸¹.

⁷⁸. Os grifos não são encontrados no original.

⁷⁹. Trata-se, a toda evidência, de preceito central que tem sua incidência obrigatória sobre todos os níveis da federação. Nesta linha: José Afonso da Silva. **Manual do vereador**, p. 50.

⁸⁰. Por isso Laudo de Camargo (**Comissões de inquérito**, p. 07) afirma que “dentro, pois, da esfera que lhe é própria e sobre assuntos não-estranhos à sua competência, soberano se apresenta o Parlamento, nas suas manifestações, por intermédio das comissões de inquérito, que a sabedoria do legislador-constituente houve por bem instituir”.

⁸¹. Não é sem razão, aliás, que a Constituição portuguesa de 1838 afirmava que cada uma das Câmaras tinha o direito de proceder, por meio de comissão de inquérito, ao exame de *qualquer objeto de sua competência* (Jorge Miranda. **Sobre as comissões parlamentares de inquérito em Portugal**, p. 61). Esta tese, de todo ampla, de que as comissões parlamentares de

Note-se, conforme já se afirmou, que as Constituições de 1824⁸² e 1891⁸³ foram omissas em relação a tais comissões, o que não impediu a criação de algumas. Em 1934 a matéria foi disciplinada no art. 36. Na Constituição de 1937 a sua disciplina novamente restou omissa, retornando na Constituição de 1946 (art. 53) sendo que, em 1967, o instituto foi recepcionado pelo art. 39. Na Constituição de 1969, a exigência reaparece no art. 37.

Porém, como acorda unanimemente a doutrina, ainda que inexistisse previsão expressa do instituto, tal não impediria a constituição de comissões parlamentares de inquérito⁸⁴. Até por ser natural, “em todos os países ocidentais modernos, que a função de fiscalizar, tomar conta, acompanhar todos os atos de governo, incumba ao próprio órgão que elabora a legislação, que é o Poder Legislativo. Então, o poder de fiscalizar, a faculdade de fiscalizar, a cada dia, o Executivo, é um dever irrenunciável, do qual não se pode despir o Poder Legislativo”⁸⁵. E não sem razão, portanto, em muitos países foram constituídas comissões parlamentares de inquérito mesmo sem previsão expressa do instituto⁸⁶.

inquérito podem investigar quaisquer fatos, desde que se encontrem no campo competencial do Parlamento, deve ser, atualmente, entendida com moderação. Embora a assertiva seja verdadeira, o fato sob o manto de atribuições parlamentares deverá ser *determinado*. Isto por exigência constitucional expressa, conforme se apontou anteriormente, existente tanto no Brasil como na Constituição de Portugal.

⁸². Lembra Paulo Brossard (*Da obrigação de depor perante comissões parlamentares de inquérito criadas por assembléia legislativa*, p. 15) que “já ensinava o velho e sempre atual PIMENTA BUENO que a atribuição de fazer leis não é a só atribuição do Poder Legislativo, o qual, entre outras, tem competência para inspecionar os administradores, fiscalizar os serviços públicos e observar o modo como as leis são executadas. Tal poder, continuava o grande constitucionalista do Império, a despeito do silêncio da Carta de 25 de março de 1824, *pode também ser exercido por meio de comissões, ou inquéritos, que penetrem nos detalhes da gestão administrativa*”.

⁸³. “Como a Constituição imperial, a de 1891 era omissa quanto a comissões de inquérito. Nem por isso se negou às Câmaras o poder de criá-las, e desde 1895 até 1930 foram propostas e algumas constituídas” (Paulo Brossard. *Op. cit.*, p. 18).

⁸⁴. Até porque, adverte a doutrina, “Poder Legislativo sem função investigatória, que se consubstancia e se realiza nos inquéritos parlamentares, é um poder amputado, diminuído e sem as características básicas dos órgãos estatais a que está confiada a atribuição de legislar” (José Frederico Marques. *Inquéritos parlamentares*, p. 641).

⁸⁵. Geraldo Ataliba. *Op. cit.*, p. 240.

⁸⁶. Por todos conferir: Francisco Campos. *Op. cit.*, p. 341-354.

§ 5. As comissões parlamentares.

As comissões parlamentares de inquérito, como soa óbvio, enquadram-se entre as diversas modalidades de comissões⁸⁷ que podem ser assumidas pelo Parlamento e que vêm disciplinadas, no Brasil, em linhas gerais, pelo art. 58 da Constituição Federal.

As comissões parlamentares, desde há muito adotadas pelos países modernos⁸⁸, são, na verdade, uma exigência para o bom desempenho das funções congressuais⁸⁹. Tratam-se de grupos de pessoas, Deputados ou Senadores, ou, ainda, misto, integrado por Deputados e Senadores, permanentes ou temporários, com a finalidade de investigar fatos relacionados com a vida constitucional do país⁹⁰. Ressalta, nesta senda, Ehrhardt SOARES:

“Compreende-se que, ao longo do tempo, o plenário tenha transigido em cometer a grupos de deputados o encargo de preparar as soluções fora do bulício da grande sala, poupando-se uma boa parte dos debates; ou que tenha repousado na competência técnica dalguns a decisão preliminar das questões. Ponto é que com isso não se comprometa aquilo que deve ficar, de acordo com a tradição, reservado ao plenário; ou que não se vá contribuir para a capitulação da instituição parlamentar perante outras fórmulas jurídico-constitucionais ou perante forças políticas ou econômicas jogando fora do quadro estadual”⁹¹.

⁸⁷. Sobre a importância e papel das comissões parlamentares consultar: José Alfredo de Oliveira Baracho. *Estudos constitucionais*, p. 213-240.

⁸⁸. Elas tiveram seus primeiros indícios no regime inglês. No parlamento, desde que o projeto fosse apresentado, designava-se o seu autor e outro que o secundava (*seconder*), com um ou dois membros, para procederem ao estudo. Com o decorrer do tempo surgiu a especialização, começando a praticar-se a fórmula de dar determinadas competências a certas comissões (Carlos Maria Bidegain. *El congreso de los Estados Unidos da América – derecho y practicas legislativas*, p. 54).

⁸⁹. Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins. *Comentários à constituição do Brasil*, Volume 4, Tomo I, p. 258.

⁹⁰. J. Cretella Junior. *Comentários à constituição de 1988*, Volume V, p. 2694.

⁹¹. Ehrhardt Soares. *As comissões parlamentares permanentes. Países não-socialistas*, p. 156.

Diversos, portanto, são os fatores que contribuem para a variedade de comissões parlamentares. Elas estão ligadas a cada sistema jurídico-constitucional, às forças político-partidárias ou mesmo à tradição constitucional⁹². É por isso que o comportamento dos partidos políticos influencia a prática das comissões parlamentares. A variedade das forças partidárias, com representação nos grupos parlamentares, permite, teoricamente, maior permeabilização das diversas comissões aos interesses sociais, ao passo que a redução do leque partidário leva à estabilização do quadro dos ocupantes das comissões⁹³. Dentre outros fatores é este, por evidente, o que justifica que esses órgãos colegiados devam espelhar, na medida do possível, umas miniaturas de suas composições gerais integradas por representantes dos diferentes partidos ou blocos parlamentares, atendendo-se ao requisito da proporcionalidade⁹⁴.

Nada obstante a importância funcional das comissões parlamentares nota-se que José Alfredo de Oliveira BARACHO aponta algumas críticas a esta experiência parlamentar: (i) a falta ou atenuação de publicidade tem maior relevo à proporção que os trabalhos das comissões são menos acessíveis ao público; (ii) as comissões parlamentares podem transformar-se em meio mais fácil de pressão do Executivo sobre o Legislativo e (iii) podem facilitar algumas intromissões inadequadas do Legislativo no funcionamento do Executivo; (iv) podem propiciar a influência dos grupos de pressão sobre a aparelhagem estatal, eis que é mais fácil o exercício do *lobbying* sobre apenas um grupo de parlamentares do que sobre todos os componentes ou em um bloco do Parlamento e (v) podem tornar mais pesado o trabalho parlamentar, pela possibilidade de duplas discussões⁹⁵.

⁹². José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral...*, p. 33.

⁹³. Idem, p. 34.

⁹⁴. Francinira Macedo Moura. *Op. cit.*, p. 165.

⁹⁵. José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral...*, p. 53.

Porém, parece que tais fatores não têm sido suficientes para afastar as conveniências de previsão das comissões parlamentares nos diversos sistemas constitucionais, tais como:

- “a) a valiosa contribuição para a melhoria técnica do trabalho legislativo;
- b) reflexão e experiência adquirida pela permanência de certos membros nas comissões, como ocorre em muitas comissões americanas;
- c) estabilidade que transforma as comissões em instituições seguras da máquina estatal; esta condição desaparece quando as comissões não têm caráter especializado;
- d) além dos ganhos teóricos no trabalho das comissões, constituem excelente maneira de *informação política*. Torna-se possível, por meio delas, fazer contatos com os destinatários reais das providências legislativas;
- e) aceleração do trabalho das Assembléias que se efetiva pelo ganho de tempo;
- f) melhor formulação legislativa, aperfeiçoando e justificando sua elaboração, a qual se faz deixando pouca margem às discussões da Assembléia;
- g) consagração do princípio de discussão fechada na comissão, com a finalidade de maior objetividade e conciliação de divergências;
- h) por meio da divisão de tarefas entre o *floor* e as comissões pode-se conseguir que a discussão em segunda leitura se restrinja aos princípios gerais, ficando à comissão a fixação de pormenores;
- i) extrema importância no campo legislativo, mesmo naqueles que não lhe dão papel de grande relevância;
- j) em certos sistemas, como nos Estados Unidos, centralização do trabalho legislativo nas comissões;
- k) mesmo quando a produção legislativa é dominada pela iniciativa do Executivo, estudo e deliberação dos textos nas comissões do Congresso;
- l) **controle sobre o Executivo** mais eficaz e profundo do que o exercido pelos Plenários, pois refletem as intenções de todo o sistema constitucional”⁹⁶.

Em vista de todos esses benefícios é que a prática de criação de comissões parlamentares foi, como já se adiantou, recepcionada no Brasil, tendo o texto constitucional tornado inclusive obrigatória a instituição de

⁹⁶. Ehrhardt Soares. *Op. cit.*, p. 193-194. Os grifos não são encontrados no original.

comissões permanentes no plano de cada Casa do Congresso Nacional, bem como admitido que o Congresso Nacional e cada uma de suas Casas estabeleça, quando for o caso, a criação de comissões temporárias⁹⁷.

As comissões permanentes são instituídas para o exame especializado dos projetos de lei e outras questões sujeitas à apreciação da Casa. Seu parecer pode, em face do disposto no § 2º, I, do art. 58, valer pela deliberação do Plenário. Esta será a hipótese da chamada delegação *interna corporis*⁹⁸. As comissões temporárias, por sua vez, devem ser instituídas para fim determinado, podendo substanciar-se em comissões especiais, comissões externas e comissões parlamentares de inquérito⁹⁹. Esta é a classificação de comissões temporárias adotada pelo art. 33, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹⁰⁰.

Logo, as comissões parlamentares de inquérito são comissões temporárias do Parlamento (Senado, Câmara dos Deputados ou Mistas) com finalidade e poderes específicos¹⁰¹, definidos pelo § 3º, do art. 58, da Constituição Federal de 1988.

⁹⁷. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **Comentários à constituição brasileira de 1988**, Volume 2, p. 67.

⁹⁸. Idem, p. 68.

⁹⁹. Odacir Klein. **Op. cit.**, p. 18.

¹⁰⁰. José Afonso da Silva. **Curso de direito constitucional positivo**, p. 517.

¹⁰¹. Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **Curso de direito constitucional**, p. 140.

§ 6. Importância e distorção das comissões parlamentares de inquérito no quadro jurídico-político nacional: a demanda pelos limites.

A partir do quadro de fundamentação constitucional das comissões parlamentares de inquérito pode-se, logo, compreender-se a importância do instituto em sua perspectiva jurídica. Com efeito, ele desponta como instrumento fundamental na preparação do trabalho legislativo, efetiva a realização do controle dos atos públicos (inclusive do próprio Parlamento, quando poderá ser mecanismo preparatório para cassações com fundamento na falta de decoro parlamentar) e informa a opinião pública sobre questões de interesse nacional.

Porém, já se afirmou anteriormente, as comissões parlamentares de inquérito possuem caráter polivalente, o que significa dizer que, para além das funções propriamente jurídicas, outras decorrem do seu exercício¹⁰², mormente de feições políticas¹⁰³.

Desde o momento em que o Brasil entrou em seu processo de democratização, após a superação do regime militar oriundo do Golpe de 64, as comunidades política e jurídica nacionais têm buscado, com algum sucesso

¹⁰². Sobre a questão consulte-se: Josaphat Marinho. *Natureza e função política das comissões parlamentares de inquéritos*, p. 98-102. Este, certamente, substancia um dos melhores textos produzidos na doutrina nacional em relação à natureza eminentemente política das comissões parlamentares de inquérito.

¹⁰³. Nesta linha José Alfredo de Oliveira Baracho (*Teoria geral...*, p. 164) leciona que “As comissões parlamentares de investigação apresentam as características de serem polivalentes e dotadas de versatilidade, pois atendem a várias finalidades e têm muitos campos de aplicação. As comissões de inquérito são órgãos auxiliares e subordinados ao plenário, mas exercem diversas outras atividades, que procuram estabelecer o equilíbrio dos poderes, principalmente quando não há uma coincidência ideológica entre Executivo e Legislativo, como pode ser nos governos de coalisão. São, também, veículo de comunicação entre a opinião pública e os poderes do Estado. Nas suas atividades de controle exercem influência, vigilância e persuasão não apenas entre os poderes, mas no poder político em geral”.

(e muitos fracassos), democratizar¹⁰⁴ e moralizar¹⁰⁵ os diversos campos de relações na esfera pública¹⁰⁶. Neste sítio as comissões parlamentares de inquérito, de forma considerável, têm colaborado para este fim¹⁰⁷. Basta, para demonstrar o que se afirmou, recordar o importante papel e repercussão das comissões parlamentares do caso Collor, do escândalo do orçamento, dos precatórios, do Judiciário, dos Bancos, dos medicamentos, do Narcotráfico e do futebol, ora enunciados exemplificativamente em face das conseqüências delas decorrentes¹⁰⁸.

¹⁰⁴. Assinalava Dnar Mendes Ferreira (*Comissões parlamentares de inquérito*, p. 97), em 1951, lição ainda atual: “o funcionamento normal das comissões parlamentares de inquérito constitui, nos dias de hoje, uma das maiores conquistas para a verdadeira prática do regime democrático e fortalecimento do Poder Legislativo, na sua função benéfica de fiscal dos atos principalmente do Poder Executivo, sempre propenso a passar os limites de suas atribuições e a malbaratar o dinheiro público com protecionismo e corrupção”.

¹⁰⁵. Alberico Fraga (*Comissões parlamentares de inquérito na constituição brasileira de 1946*, p. 81-82), já sob a égide da carta de 1946, lecionava que a “criteriosa e sensata aplicação do remédio constitucional das comissões parlamentares de inquérito poderá, realmente, conter os desmandos e corrigir os erros do Executivo, assim elas se formem sob os signos de um sadio patriotismo e se situem acima das competições e paixões partidárias”.

¹⁰⁶. Nesta linha leciona Lammêgo Bulos: “A importância das comissões parlamentares de inquérito, nesse particular, é enorme. Ao exercer a fiscalização, a fim de apurar fatos determinados, podem contribuir, em muito, para a revelação das condutas honestas, probas e honradas dos bons administradores, destituídas das mazelas alheias, porquanto imbuídas na boa-fé, na probidade, no sentimento de zelo pelo erário. O contrário também é verdadeiro. Pode uma CPI constatar, em suas investigações, atos de corrupção e ilicitudes de todo jaez, informando a população sobre os desmandos dos pseudo-estadistas da nação, protagonistas de tramas malsãs, que contaminam e subvertem o sentimento do justo, formando uma espécie de cancro, que, urgentemente, deve ser extirpado do organismo social. Daí o *leimotiv* dos inquéritos parlamentares. Em vez de constituírem-se em instrumentos de publicidade política e demagogia pública, existem para cumprir uma finalidade moralizadora” (Uadi Lammêgo Bulos. *Op. cit.*, p. 19-20).

¹⁰⁷. Ao qual alguns se referem com expressões como “passar o Brasil à limpo” (José Nilo de Castro. *Op. cit.*, introdução). Idêntico papel têm as CPIs desempenhado em outros países. A título exemplificativo Enrique Álvarez Conde (*Curso de derecho constitucional*, Volume 2, p. 170) explica que, na Espanha, “*En los últimos años, y como consecuencia de determinados escándalos políticos en torno a la utilización de los fondos reservados (...) se há vuelto a poner de manifesto el significado de las comisiones de investigación*”.

¹⁰⁸. Josaphat Marinho (*Op. cit.*, p. 98) já teve oportunidade de assinalar que as comissões parlamentares de inquérito podem ter o condão de fazer com que o Parlamento conquiste a estima popular: “essa forma de ação, visando, geralmente, à análise de fatos determinados, concorre mais do que o trabalho legislativo ordinário, quando exercitado com sobriedade, para que os órgãos do Parlamento conquistem a estima popular, indispensável ao respeito de suas atribuições”. De outro lado, ressaltando também a importância das conseqüências oriundas das CPIs, afirmam Heloísa Helena Tartarotti Camargo e Maria de Lourdes de Medeiros Kain (*O senado como controlador externo*, p. 210) que as repercussões dos trabalhos desenvolvidos pelas comissões de inquérito nos meios de comunicação contribuíram para uma supervalorização do instrumento, ainda demandante de aperfeiçoamento.

Nada obstante, não se pode olvidar que as diversas investigações parlamentares de inquérito são constantes alvos de acirradas críticas¹⁰⁹. Por vezes, em vista de interesses demagógicos e autopromocionais de seus integrantes, acabam por focalizar mais os parlamentares que os fatos investigados¹¹⁰. Não raro, igualmente, o seu desenvolvimento midiático ou outros fatores fazem com que, no jargão popular brasileiro, as comissões parlamentares de inquérito “terminem em pizza”¹¹¹. A imprensa, ademais, por vezes promotora de informações juridicamente equivocadas, comumente denuncia a total falta de efetividade do instituto na medida em que suas diversas manifestações não teriam gerado a punição de quem quer que fosse, criando a falsa expectativa na opinião pública de que as CPIs deveriam desempenhar este papel. Afinal, como lembram Manoel Messias PEIXINHO e Ricardo GUANABARA, a despeito da descrença da sociedade, é tarefa fundamental da pesquisa jurídica e política responder à questão: de fato as CPIs não cumprem o papel para o qual foram destinadas ou, na verdade, seus

¹⁰⁹. Note-se a advertência de Francisco Campos (*Op. cit.*, p. 366): “Não se contesta a utilidade, a conveniência e, mesmo, a necessidade das comissões parlamentares de inquérito. Na era dinâmica, como é a nossa, em que a legislação se torna cada vez de maior complexidade, em que problemas de ordem técnica, dos mais remotos à compreensão do homem comum, e graves questões de caráter econômico e social se impõem à atenção do legislador, é natural que este procure entrar em contato direto com aqueles problemas e com essas questões, instalando ao lado do recinto destinado às deliberações legislativas um *forum* em que se possam manifestar opiniões, em que se sugira, se debata, se proponha e, mais importante, se apurem e se confirmem as mais variadas informações com o fim de orientar, indicar e estimular a iniciativa de novas leis ou a modificação, por insuficientes, defeituosas e, muitas vezes, nocivas ou pouco acertadas, das leis em vigor. Estamos ainda na infância no domínio da investigação parlamentar. O êxito, no presente, e, no futuro, a prosperidade dessa instituição dependerá da sabedoria com que for administrada, do cuidado em não lhe querer atribuir funções que lhes são impróprias, alcance incompatível com a índole de seu processo, e, sobretudo, moderação e *fair play* no exercício dos poderes que lhes são inerentes, de maneira a criar, em atmosfera tão propícia a tensões emocionais, o espírito de confiança e de lealdade, sem o qual não encontrará a colaboração que lhe possa ser de utilidade, a colaboração entusiástica, desprevenida e de boa-fé, a única colaboração suscetível de produzir resultados e contribuições efetivamente dignos de serem aproveitados”.

¹¹⁰. Neste campo é lúcida, no aspecto de denúncia das distorções, a seguinte advertência feita por certo parlamentar: “A comissão parlamentar de inquérito não é o campo apropriado para as discussões de baixo nível. A experiência tem demonstrado – e a imprensa o tem assinalado de modo eloquente – que sua ação muitas vezes se reveste de caráter de sensacionalismo incompatível com a seriedade das investigações, em que a opinião pública está interessada, em benefício da Nação. Nada de positivo ou conclusivo tem resultado da prática das CPIs. Essas comissões não têm o poder de polícia nem força de sanção. Na maioria dos casos, são apenas instrumentos de agitação, prejudicial aos reais interesses da sociedade” (Ernani Satyro. *Comissões parlamentares de inquérito – seus limites jurídicos e políticos*, p. 128).

poderes e limites não são bem compreendidos pela população, que demonstra falsas expectativas ou exageradas expectativas sobre os inquéritos parlamentares? Em outros termos, uma provável hipótese é a de que, ao que parece, a maioria dos brasileiros espera das comissões uma atitude de punição aos acusados de corrupção, papel este que está reservado inequivocamente a outros atores do cenário institucional brasileiro, notadamente ao Poder Judiciário¹¹². Por derradeiro a comunidade jurídica, incansavelmente, tem denunciado inúmeros abusos e desvios¹¹³ cometidos no seio das investigações parlamentares¹¹⁴.

Note-se, neste último campo, a incorrigível constatação da jornalista Beeth CLEINMAN que, em importante passagem, assevera:

“amparados no *clamor público* e no desrespeito à ordem constitucional, com que facilidade os parlamentares dão voz de prisão aos designados *cancros sociais*. Com que desembaraço ordenam silêncio aos advogados de defesa. Assim, de coadjuvantes do processo democrático viraram protagonistas do *show da vida*, trocando a austeridade de um dos Poderes republicanos por práticas expressivas da sociedade espetáculo. Em vez de formularem e aprimorarem as leis, transgridem suas atribuições legais e desrespeitam liberdades públicas e garantias constitucionais.

Nesse momento, as Comissões Parlamentares de Inquérito estariam se transformando em Comissões Parlamentares Inquisitoriais. Nessa passagem, revela-se a figura da CPI-espetáculo, aquela que não mais se subordina à Constituição, mas aos índices de audiência e aos imperativos do mercado da política. Agradar ao público torna-se vital, pois dele fazem parte potenciais eleitores e financiadores de campanhas eleitorais. Na fogueira das vaidades, no fogo das paixões, são queimados

¹¹¹. Alexandre Abrahão Dias Teixeira. *Comissões parlamentares de inquérito – verdades e fantasias*, p. 179.

¹¹². Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara. *Op. cit.*, p. 61.

¹¹³. Por vezes, e infelizmente, aplaudidos pela mídia.

¹¹⁴. Dentre tantos exemplos Antonio Carlos de Almeida Castro lembra que, “em recente CPI, ao prestar informações em mandado de segurança, a assessoria jurídica do Senado Federal, em documento assinado pelo Presidente da Comissão, legou-nos uma *pérola* ousando defender que a decisão impugnada junto ao Supremo Tribunal Federal, e que ofendia frontalmente o direito individual de um cidadão, não precisava ser fundamentada, pois, no entendimento do Senado, apenas o Judiciário estaria obrigado a fundamentar a suas decisões” (*Jogo de máscaras*, p. 9).

critérios racionais e objetivos suscetíveis de permitir avaliar e julgar as ações dos indivíduos. Resultado: varre-se a Lei Maior, queimam-se os princípios civilizatórios”¹¹⁵.

Não é incomum, aliás, as investigações parlamentares de inquérito esquecerem de seus limites mais óbvios, quais sejam, os direitos fundamentais, através de determinações ilegais e inconstitucionais de prisões, declarações de indisponibilidade de bens, negativas ao exercício de ampla defesa com assistência de advogado, práticas de atos secretos *etecetera*. É nesta linha que Jónatas MACHADO e Sérgio MOTA notam o seguinte:

“Por um lado, os seus membros [das CPIs] são deputados cujo mandato, e respectiva renovação, depende do sufrágio popular. Além disso, as mesmas surgem inseridas no processo político-legislativo, caracterizado por elevado nível de publicidade e mediatização e pela sua natureza competitiva, manipulativa e confrontacional, mesmo quando se deixa de lado o problema da permeabilidade do órgão legislativo à *política de grupos de interesses*, tão importante na teoria e ciência políticas. Nas democracias parlamentares, as CPIs perfilam-se como instrumentos de confrontação político-partidária entre a maioria e a oposição. Estas características fazem com que não se possa conhecer nas CPIs a qualidade de *forum* de racionalidade, da imparcialidade, e *due process*, em termos que atinjam os níveis mínimos em que estas exigências metódicas, institucionais e procedimentais que devem estar presentes quando se trate da restrição dos direitos fundamentais dos cidadãos. A actividade das CPIs pode, a esta luz, ser substancialmente mais perigosa para os direitos fundamentais do que o processo penal”¹¹⁶.

Os problemas aleatoriamente anunciados, por certo, não encerram a ampla gama de críticas que se tem desenvolvido em relação às comissões parlamentares de inquérito¹¹⁷. Prestam-se, todavia, para demonstrar

¹¹⁵. Becth Cleinman. **A muralha dos procedimentos inquisitoriais**, p. 28-29.

¹¹⁶. Jónatas Machado e Sérgio Mota. *Op. cit.*, p. 911.

¹¹⁷. Crítica diversa das anteriormente enunciadas, por exemplo, pode ser encontrada em José Maria de S. Matinez (**Comissões parlamentares de inquérito**, p. 05): “Normalmente, essas comissões deveriam ser constituídas por parlamentares relacionados intelectualmente com os assuntos que lhes forem pertinentes, ou que devam nelas serem tratados. Entretanto, essa intenção está longe de ser cumprida nos Parlamentos, ante os interesses político-partidários dos blocos parlamentares de coalização para sustentação da maioria governista, aqui entendida aquela que sufragou o Chefe do Poder Executivo nas eleições antecedentes à

que o instituto sob estudo, embora constitua instrumento vinculado à realização do Estado Democrático de Direito, pode desvirtuar-se com enorme facilidade¹¹⁸, o que a experiência parlamentar brasileira tem constantemente confirmado¹¹⁹.

Logo, cuida-se, no campo doutrinário e, germinalmente, no campo jurisprudencial, de construir limites adequados para a atuação das comissões parlamentares de inquérito¹²⁰.

legislatura, ou vice-versa, aquela que foi constituída no Parlamento sob a influência da máquina estatal”.

¹¹⁸. Razão pela qual o seu manuseio demanda cautela, de acordo com o que lembra Aurélio Saffi (*O poder legislativo municipal*, p. 27), referindo-se às CPIs em âmbito municipal: “Essa prerrogativa do Vereador no desempenho de suas funções não poderá ser exercitada de forma constante, precipitada, mas deverá ser utilizada nas ocasiões em que realmente esteja em jogo a integridade moral da administração pública e que os atos a serem investigados sejam, efetivamente, pelo menos em parte, de conhecimento público, sob pena de se instituir uma Comissão que nada apurará, denegrindo a imagem do Poder Legislativo Municipal”.

¹¹⁹. O mesmo ocorre, ao que parece, em outros sistemas constitucionais. É o que se extrai, por exemplo, da seguinte sentença de Odete Medauar (*Op. cit.*, p. 114): “Independentemente do regime de governo, que propiciariam maior ou menor intensidade de controle, no momento atual registra-se descrença genérica quanto à eficácia e mesmo operacionalidade da fiscalização exercida pelo Legislativo. Paradoxal, assim, que se afirme, ao mesmo tempo, a relevância da função de controle do Parlamento e a escassez ou inexistência dessa atuação. Para DROMI o controle parlamentar perdeu sua transcendência como consequência da crise geral da instituição parlamentar, em geral inerme ante o avassalador impulso da administração contemporânea. Segundo RAMON REAL dado seu caráter político e a influência do regime de partidos, este controle da administração está falhando muito e nunca poderia abarcar, de forma sistemática, as necessidades de uma grande administração moderna, cuja complexidade e tecnicismo escapam à competência e possibilidades de trabalho dos parlamentares, absorvidos por suas atividades legislativa e política. Assim, as dificuldades geradas pelo tecnicismo do controle da Administração merecem observação de DEBBASCH, que menciona também a enorme massa de atos administrativos a fiscalizar, exigindo a atuação de extensa máquina burocrática de controle, o que representaria verdadeira administração paralela; no seu entender, o controle político, válido para âmbitos limitados, dificilmente pode ser generalizado”.

¹²⁰. Nesta linha de raciocínio, diga-se, inclusive, que não se pode olvidar que as CPIs podem também desempenhar um certo papel punitivo. Não jurídico, é certo, mas político e social, o que ensejaria preocupação acentuada com os seus limites. Jónatas Machado e Sérgio Mota (*Op. cit.*, p. 914-915), neste campo, lembram o seguinte: “Este aspecto é tanto mais relevante que, muito para além do caso específico dos titulares de cargos políticos, os indivíduos e as pessoas colectivas podem ser diretamente atingidos, na sua vida privada, pela actividade das CPIs. Que assim é parece decorrer imediatamente da verificação de que, em muitas situações, as CPIs produzem efeitos mesmo antes de sua constituição. Na verdade, a doutrina chama a atenção para o facto de que, não raramente, o simples anúncio ou probabilidade da constituição de uma CPI para investigar um determinado domínio produz importantes consequências de natureza pessoal, institucional, política, económica e social. Ora, se isto se verifica mesmo antes de as CPIs entrarem em funções, então torna-se necessário mobilizar todo um acervo de garantias, no decurso de seu funcionamento, em ordem a prevenir danos intoleráveis, arbitrários e irreversíveis para as suas posições jurídicas de direitos fundamentais”.

É neste sítio de trabalho, portanto, que se insere a presente tese, eis que a delimitação do conceito de fato determinado é exigência constitucional expressa para a instituição dessas comissões.

Justifica-se, todavia, em vista de enquadrar-se a questão do fato determinado no terreno geral do binômio poderes *versus* limites de atuação parlamentar, o enfrentamento, ainda que breve, de alguns de seus aspectos [dos poderes e limites] mais centrais.

CAPÍTULO 02

Os limites formais das comissões parlamentares de inquérito.

§ 1. Aspectos gerais.

As comissões parlamentares de inquérito, consoante restou assentado, manipulam, de acordo com a dicção da Constituição Federal de 1988, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Tais poderes, por certo, são necessários a tais comissões para que possam bem desempenhar os elevados objetivos que estão autorizadas a perseguir.

Todavia, em se tratando de instrumento inserido na moldura do Estado Democrático de Direito, parece evidente que deverá sofrer diversas ordens de limitações.

Com efeito, o próprio artigo 58, § 3º, da Lei Fundamental brasileira, traça alguns limites expressos para a constituição e o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito. Neste sede pode-se constatar que existem, basicamente, duas ordens primordiais de limites: os formais e os materiais. Dentre os limites formais encontram-se, por exemplo, a exigência de *quorum* específico para o requerimento de sua instalação, os limites temporais de atuação das investigações parlamentares, a exigência de que o fato investigado seja determinado e a observância do âmbito competencial de

atuação parlamentar. Os limites materiais, de outra sorte, ligam-se mais ao regime jurídico dos direitos fundamentais, que se prestará de barreira aos poderes de atuação das comissões parlamentares de inquérito. É do que se cogita quando se fala do princípio do devido processo legal em seus dois sentidos (formal e material – razoabilidade e proporcionalidade neste último), privacidade e intimidade, o regime do sigilo, a exigência de fundamentação e motivação dos atos investigatórios, a publicidade, a proteção contra a auto-incriminação, o respeito aos direitos das testemunhas e indiciados e assim por diante.

Deste modo objetiva-se, com o presente capítulo, analisar-se os limites formais das comissões parlamentares de inquérito. Considere-se, todavia, que a questão do debate em torno da delimitação do conceito de fato determinado, por substanciar o objeto principal do estudo, restará trabalhada em momento específico do texto. Isto não significa, porém, que eventual e indiretamente não se faça remissão ao fato determinado, pois muito de suas dimensões limitativas decorrem do que será tratado nesta parte.

Deveras, ao falar-se de fato determinado (i) não será possível fugir da idéia de que o objeto da investigação deva guardar relação com o âmbito competencial do Parlamento. Assim, por exemplo, (ii) o fato determinado a ser investigado não poderá substanciar ato tipicamente jurisdicional, eis que tal importaria em afronta às cláusulas-parâmetro de harmonia e independência que orientam as relações entre os diversos “poderes” estatais. (iii) O objeto de investigação de uma comissão parlamentar de inquérito da Câmara e/ou do Senado não poderá incidir sobre o sítio competencial reservado aos Estados e Municípios porque substanciaria agressão ao princípio federativo. (iv) O fato determinado não poderá possuir uma amplitude muito larga¹ em vista de que a investigação esbarrará no limite temporal de funcionamento da comissão e colocará, por isso, em risco, a

¹. Até porque, assim, não seria mais *determinado*.

própria eficácia de sua atuação². (v) O fato determinado, ainda, não poderá substanciar invasão de negócios jurídicos estritamente privados, que não guardem quaisquer relações com o interesse público primário ou não tragam nenhuma repercussão aos interesses nacionais.

Ademais, não se pode olvidar, no aspecto competencial, (vi) que o Parlamento não poderá, igualmente, *em algumas situações*, investigar fatos determinados cujo controle esteja constitucionalmente afetado a outro órgão constitucional.

Portanto não resta margem de dúvidas de que o objeto do qual se tratará neste capítulo justifica-se no quadro geral da tese.

². Com toda razão lembra Saulo Ramos (*Op. cit.*, p. 198) que “a falta de objetividade tem sido a causa maior da descaracterização e da ineficácia das investigações parlamentares”.

§ 2. *Quorum* de abertura.

De acordo com a dicção do art. 58, § 3º, da Constituição de 1988, as comissões parlamentares de inquérito serão criadas mediante requerimento de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara, do Senado ou de ambas as Casas parlamentares (quando se tratar de CPI mista)³.

Nada obstante, como se constata em âmbito federal, o elevado número de assinaturas exigidas para a constituição de investigações congressuais, tem-se que o *quorum* enunciado na Constituição de 1988 assume sentido de proteção dos interesses dos blocos parlamentares minoritários, substanciando verdadeiro exercício do direito das minorias⁴.

É por esta razão que, portanto, tendo o requerimento atingido o número de um terço de assinaturas de parlamentares a comissão de inquérito será criada, ***não restando campo algum para exercício de controle político relativo à conveniência ou oportunidade das investigações***⁵. A criação da CPI, assim, observado tal requisito, será automática. Mas tal não significa que, não estando presentes outros requisitos constitucionalmente exigidos, como, por exemplo, a hipótese do fato ser indeterminado ou estar fora do campo de atribuições do Parlamento, não possa a respectiva Mesa indeferir a criação por vício formal ou a maioria formular recurso contra a instauração dos trabalhos.

³. Esta fração corresponde ao número mínimo de 171 subscritores na Câmara e 27 no Senado, conforme lembra Cássio Juvenal Faria (***Comissões parlamentares de inquérito***, p. 15).

⁴. Impressionada com o número elevado de assinaturas necessárias, todavia, afirma Rosah Russomano (***Curso de direito constitucional***, p. 369), em sentido contrário, que “Para evitar que sua criação fique ao sabor das minorias ou de distorções político-partidárias, exige-se que a mesma dependa de um *quorum* alto – um terço dos membros da Câmara ou do Senado. O pronunciamento efetua-se através de *requerimento*. Um conjunto de representantes, pois, que não atinja o *quorum* estabelecido, não poderá, por meio de um requerimento, formar uma comissão de inquérito; mas poderá sugerir, requerer a criação, provocando, assim, o pronunciamento dos representantes considerados em bloco. Se atingido o *quorum* fixado, haverá margem para a criação respetiva”.

⁵. José Nilo de Castro. ***Op. cit.***, p. 112.

Isto porque, assinala Nelson de Souza SAMPAIO, a idéia de criação automática da CPI não pode significar que o presidente da Mesa da Casa Parlamentar seja um autômato, eis que, não presentes alguns de seus pressupostos, não apenas pode como, também, *deve* indeferir a constituição da investigação congressual⁶.

Contudo é preciso ter-se a cautela de que o exercício de eventual recurso das maiorias parlamentares somente seja admitido em face da verificação de vícios capazes de eivar formalmente as atividades investigatórias, não devendo jamais ser tolerado como sucedâneo de forjar-se a sua constituição sob condicionamento de deliberação plenária da maioria. Este último procedimento redundaria em verdadeira fraude à Constituição Federal para anular politicamente a eficácia fiscalizatória das comissões parlamentares de inquérito⁷.

O contrário, porém, tem sido aceito pela doutrina e pela prática parlamentar. Seria, destarte, perfeitamente compreensível que a minoria que não tivesse logrado atingir um terço das assinaturas necessárias encaminhasse requerimento de abertura de CPI à Mesa da Casa parlamentar solicitando que o pedido fosse deliberado em Plenário, mediante a manifestação da maioria em bloco⁸. Esta última tese, entretanto, é contestada por Odacir KLEIN:

“Sabidamente, o constituinte de 1988 estabeleceu a exigência de assinatura de pelo menos um terço dos deputados ou senadores para a instalação de CPIs numa ou noutra Casa do Congresso Nacional, ou, então, um terço dos membros de uma e outra para para a instalação de CPIs Mistas (congressuais), **não admitindo**

⁶. Nelson de Souza Sampaio. *Op. cit.*, p. 42.

⁷. Raul Machado Horta. *Limites constitucionais dos poderes de investigação*, p. 39.

⁸. É o entendimento já anunciado de Rosah Russomano (*Curso...*, p. 369). Todavia, poder-se-ia discutir a forma adequada de levar o requerimento à deliberação plenária. Sustenta-se, na presente tese, que o melhor mecanismo é o de que o próprio requerimento individual ou da minoria que não tiver atingido o terço já solicite a inclusão do pedido de abertura da investigação ao Plenário. Nada obstante, a autora citada defende que a minoria que não atinja o *quorum* requeira a abertura da CPI e, uma vez negado o pedido - pelo mesmo fundamento de insuficiência de *quorum* -, seja encaminhado recurso ao Plenário.

mais que as mesmas possam originar de iniciativa parlamentar isolada submetida à aprovação em plenário, prevista no art. 1º, parágrafo único, da Lei 1.579/52⁹.

Com efeito, a Lei Federal n.º 1579/52 dispõe, em seu artigo 1º, parágrafo único, que “A criação de Comissão Parlamentar de Inquérito dependerá de deliberação plenária, se não for determinada pelo terço da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado”.

Da expressão “determinada” extrai-se que o requerimento do terço é vinculante. Como já se afirmou, atingido este percentual, a criação será inelutável. Todavia não parece que a parte do enunciado que autoriza a deliberação plenária quando o requerimento tiver sido formulado por menos de um terço de Deputados e/ou Senadores (inclusive o requerimento de um único parlamentar) seja incompatível com a Carta Magna em vigor.

Não será possível, neste sentido, prender-se a quaisquer fórmulas de compreensão restritiva ao termo “requerimento”, apelando-se a modelo de interpretação literal. Um sentido teleológico-hermenêutico adequado impõe a conclusão de que deverá haver uma deliberação prévia e que esta terá que atingir a aprovação preliminar de pelo menos 1/3 dos parlamentares. Afinal, o requerimento, neste caso, nada mais é que um ato prévio de adesão de parlamentares, que poderá ocorrer individualmente, como normalmente sucede, mas nada impedindo que este ato decorra de manifestação em bloco, mediante votação do Plenário, o que não deixaria de ser também uma forma de adesão ao requerimento de abertura da investigação parlamentar, de modo que, neste contexto, ora se discorda do pensamento do monografista anteriormente citado¹⁰.

⁹ Odacir Klein. *Op. cit.*, p. 23. Os grifos não estão presentes no original.

¹⁰ A tese contestada, aliás, antes de Odacir Klein, já era defendida no contexto da Constituição de 1946 por Alberico Fraga: “Somente 1/3 da totalidade dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal pode requerer a formação ou organização de uma comissão parlamentar de inquérito. É o que deflui, irretorquivelmente, do texto constitucional. Não pode, pois, haver essa Comissão sem a manifestação expressa daquele *quorum*. É, portanto, inconstitucional o parágrafo único do art. 1º da Lei n. 1579. Falece competência ao legislador

No sentido defendido pela presente tese ainda se manifestam, por exemplo, Nelson de Souza SAMPAIO¹¹, Rosah RUSSOMANO¹² e José Luiz Mônaco da SILVA¹³, que advogam, inclusive, que a legislação infraconstitucional em tela, longe de negar normatividade à Lei Fundamental, apenas reforça o seu conteúdo. Pontes de MIRANDA, comentando a Constituição de 1946, ainda mais incisivo, corrobora igualmente com o entendimento em questão:

“A criação é *requerida*. Todo requerimento é o que se chama, em terminologia jurídica científica, ato jurídico *stricto sensu*. Requer-se a alguém. Defere, ou indefere o requerido alguém a quem se requereu. Pode-se; porém, atribuir ao destinatário do requerimento maior ou menor arbítrio, inclusive reduzi-lo a zero, isto é, fazer simplesmente integrativa de forma a atividade do corpo ou pessoa a que se dirige o requerimento. Então, cumpre-lhe apenas verificar se os pressupostos de fundo e de forma foram satisfeitos. Se houve o requerimento com assinatura de um terço dos membros da câmara, ou, se a comissão de inquérito é mista, das duas câmaras, e o plenário, apreciando-o em sua feitura, o confirma, há o dever de *criar* a comissão de inquérito, porque o art. 53 foi explícito em estatuir que se há de criar *sempre* que o requeira o terço dos membros da câmara, ou das câmaras. Outras questão é a de se saber se o requerimento feito por alguma comissão e levado a plenário pode ser base para a criação. A resposta é afirmativa, porque o art. 53 não disse que *somente* se cria comissão de inquérito se o requer um terço dos

ordinário para inovar na matéria. Independe de deliberação plenária mas só pode ter existência constitucional uma Comissão Parlamentar de Inquérito que resultar do requerimento de 1/3, pelo menos, de deputados ou de senadores” (Alberico Fraga. *As comissões parlamentares...*, p. 78).

¹¹. Nelson de Souza Sampaio (*Op. cit.*, p. 34) assim se pronuncia: “A Constituição quis apenas dizer que a investigação parlamentar não ficaria dependente sempre da vontade da maioria, geralmente o grupo menos interessado em iniciativa dessa ordem. O pensamento do Constituinte foi, por conseguinte, o de ampliar os meios de controle do governo, conferindo à oposição ou a determinada minoria, ainda contra a vontade da maioria, a faculdade de provocar a investigação parlamentar. Do contrário se limitariam muito o emprego e alcance dessa arma de fiscalização do Executivo, de informação do Legislativo e de esclarecimento da opinião pública. Jamais, entretanto, se poderia conceber que fosse intenção do Constituinte retirar à maioria uma faculdade que sempre lhe foi reconhecida, ainda no silêncio da Constituição. Seria, ademais, absurdo admitir que um terço de uma câmara, mediante requerimento, pudesse criar comissão de inquérito e o mesmo não pudesse fazer a votação da maioria do plenário”.

¹². Rosah Russomano. *O poder legislativo na república*, p. 223.

¹³. José Luiz Mônaco da Silva. *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 42.

membros da câmara, ou das câmaras, ou que tal requerimento, assinado por um terço, é pressuposto para as deliberações, e sim que, se for requerida a criação por um terço, se criará sempre. O requerimento, na espécie do art. 53, é exercício de direito formativo gerador”¹⁴.

Em outras palavras: requerida por um terço ou mais de parlamentares, a criação é automática e obrigatória¹⁵; requerida por *quorum* menor, a instalação da comissão parlamentar de inquérito não será automática, mas poderá ser obrigatória caso aprovada pela maioria em plenário.

Há quem sustente ainda que o requerimento de 1/3 deverá sempre ser submetido à deliberação do Plenário. Por este caminho parece seguir o raciocínio de Alexandre Issa KIMURA:

“Em contraposição à opinião dos que se manifestam pela criação automática, se o requerimento estiver assinado por, pelo menos, um terço dos membros da Casa legislativa, alguns argumentos podem ser deduzidos.

Salienta-se que a sujeição do requerimento assinado por, pelo menos, um terço dos membros, à deliberação plenária justifica-se pela necessidade de se avaliar, pela Casa legislativa, a importância, a necessidade e a prioridade das investigações.

Ao deixar a possibilidade de se criar CPI sem deliberação plenária *abrem-se as portas* às investigações desmotivadas, desarrazoadas, utilizadas, não raras vezes, como instrumentos de perseguição política e desvinculadas do interesse público.

Ademais, a deliberação plenária permitiria avaliar a conveniência de qual investigação seria de maior interesse para a sociedade, principalmente nas Câmaras onde se impõem número máximo de funcionamento concomitante de comissões de inquérito.

A deliberação plenária serviria para coibir o *desvio de poder na função legislativa*”¹⁶.

¹⁴. Pontes de Miranda. *Comentários à constituição de 1946*, Volume 2, p. 447-448.

¹⁵. Não impressiona, com o devido respeito, a afirmação de Alexandre Issa Kimura (*Op. cit.*, p. 25) no sentido de que Constituição de 1967 (assim como a de 1946) utilizava a expressão *criação* e a de 1988 utiliza a locução *serão criadas*, o que levaria a uma diminuição da força interpretativa da lição citada de Pontes de Miranda. Afinal, em ambos os momentos normativos, não resta dúvida sobre a imperatividade da criação das CPIs caso requeridas por um terço ou mais de parlamentares.

¹⁶. Alexandre Issa Kimura. *Op. cit.*, p. 27-28.

Discorda-se, mais uma vez, neste estudo, do pensamento do autor paulista¹⁷. Tenha-se em mente, afinal, que a deliberação plenária não é capaz de imunizar a utilização das CPIs como instrumento de desvio de poder legislativo. Ao contrário, não raro é a manifestação da maioria que poderá substanciar ato de perseguição das minorias, que poderá promover a investigação com escopo político eleitoral, que eventualmente constituirá óbice a importantes fiscalizações (caso a maioria dê base de sustentação política) ao Poder Executivo e que ocultará o desvelamento de inúmeros fatos que coloquem em jogo seus interesses perante o eleitorado¹⁸. Logo, o direito da minoria parlamentar não pode ser visto apenas como requisito autorizativo deflagrador da manifestação plenária¹⁹. Se fosse assim não seria compreensível a razão de exigir-se o terço mas não se deixar que o requerimento seja encaminhado por um único parlamentar, na linha de raciocínio contestada, uma vez que o senhor último da decisão sempre seria o Plenário. Este modelo de interpretação levaria, mais uma vez, à sustentação de fraude à Constituição²⁰.

Por fim, em relação à questão sob análise, há que se anotar que o Regimento Interno da Câmara dos Deputados impede a criação de Comissão “enquanto estiverem funcionando pelo menos cinco na Câmara, salvo projeto de resolução com o mesmo *quorum* de apresentação previsto no *caput* deste artigo”, ou seja, mínimo de 1/3 (art. 35, § 4º).

¹⁷. A mesma tese, aliás, é defendida também por Geraldo Ataliba (*Op. cit.*, p. 241).

¹⁸. Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara (*Op. cit.*, p. 77) lecionam, nesta linha, que “a idéia do dispositivo, que exige um terço do número de parlamentares para a criação de uma comissão de inquérito, é, sem dúvida, consagrar a vontade da minoria, já que, geralmente, o Governo detém a maioria da base parlamentar e os aliados tendem a obstruir todos os requerimentos que visam a investigar os atos do Governo”.

¹⁹. Alexandre Issa Kimura. *Op. cit.*, p. 29.

²⁰. Por isso que, buscando o *telos* da exigência do terço, ensina Uadi Lammêgo Bulos (*Op. cit.*, p. 216) o seguinte: “Essa exigência tem sentido. Presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a Carta de 1934, o seu *telos* é impedir que investigações parlamentares fiquem sujeitas aos caprichos da maioria, geralmente desinteressada em apurar certos fatos que possam colocar em risco a reputação e os interesses que representa. Em contrapartida, se inexistisse o *quorum* de um terço, os grupos minoritários de deputados e senadores ficariam sem voz, pois a *proporcionalidade partidária* ficaria renegada e, conseqüentemente, o próprio princípio da colegialidade”.

Esta norma regimental que estabelece limitação numérica ao número de CPIs em andamento foi objeto de arguição de inconstitucionalidade proposta pelo Partido dos Trabalhadores²¹. Referida ação manifestada em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade foi julgada improcedente pelo Supremo Tribunal Federal sob o argumento de que se trata de norma disciplinadora de questão interna do parlamento, substanciando, portanto, matéria *interna corporis*.

A decisão, *data maxima venia*, parece equivocada, eis que, na linha dos votos vencidos dos Ministros Marco Aurélio, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, sendo a comissão parlamentar de inquérito instrumento das minorias, não poderia o Regimento Interno daquela Casa Legislativa impor condição de admissibilidade que avilte o teor do § 3º, do art. 58, da Lei Fundamental²².

Logo, na esteira de José Alfredo de Oliveira BARACHO, sustenta-se que a criação das investigações parlamentares possa decorrer (i) do requerimento de um terço dos membros de qualquer das Casas do Congresso ou de ambas em conjunto ou (ii) pela deliberação plenária por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, na hipótese de não ser alcançado o *quorum* de um terço das Casas do Congresso, para requerer a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito²³.

²¹. Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 1.635-DF, julgada em 19.09.2000, Relator Ministro Maurício Corrêa.

²². Em sentido contrário Clèmerson Merlin Clève entende que os dispositivos regimentais que limitam o número de CPIs em funcionamento é exigência vinculada à determinação do fato investigado: "A problemática da adequação do objeto do inquérito parlamentar, com a conseqüente proibição de pluralidade de fatos investigáveis por uma mesma CPI, é tão grave que, inclusive, alguns Parlamentos, por meio de seus respectivos regimentos internos (...) proíbem a criação simultânea de um número de CPIs superior ao regimentalmente estabelecido como teto máximo" (**Comissão parlamentar de inquérito**, p. 77).

²³. José Alfredo de Oliveira Baracho. **Teoria geral...**, p. 140. Este mesmo entendimento também é reproduzido por Wilson Accioli (**Op. cit.**, p. 287).

§ 3. Composição numérica e proporcionalidade.

Uma vez deferido o pedido de constituição de comissão parlamentar de inquérito, verificados os pressupostos formais de apontamento do fato determinado e o requerimento pelo terço constitucional (ou alguma outra forma de exercício constitutivo da investigação pretendida), a Mesa diretora da Casa Parlamentar correspondente deverá nomear os membros que desempenharão a tarefa perquiratória observando-se o princípio da proporcionalidade partidária²⁴. Isto porque o art. 58, § 1º, da Lei Fundamental, preceitua que “na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”.

Conforme se nota, a Constituição Federal não prevê número mínimo ou máximo de parlamentares que poderão integrar uma determinada comissão. A omissão, neste campo, atinge as comissões parlamentares de inquérito, onde se verifica que a fixação numérica de seus componentes não possui balizamento sequer em nível infraconstitucional, consoante vê-se através da leitura da Lei Federal n.º 1579/52. José Luiz Mônaco da SILVA²⁵, inclusive, observa que o Regimento Interno do Senado Federal não fixa, também, o número de integrantes de uma CPI, limitando-se à dicção de que ele deva ser informado no requerimento de sua criação. O mesmo se passa no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, onde se encontra, no art. 35, §

²⁴. No caso de haver recusa por parte do titular da presidência em nomear os membros da comissão parlamentar de inquérito e, logo, em constitui-la, tomarão essas providências os vice-presidentes respectivos, na ordem de sucessão, ou os membros da Mesa Diretora que os substituírem, na forma regimental, à semelhança dos procedimentos a serem tomados na publicação de projetos de leis que vão à sanção do Chefe do Poder Executivo, por ser um direito da minoria. Caso nenhuma dessas autoridades queira providenciar a constituição da CPI, caberá a qualquer um dos subscritores interessados ingressar, junto ao Poder Judiciário, com mandado de segurança, solicitando a providência jurisdicional necessária ao cumprimento do que estabelece a Constituição e legislação correlata ao assunto (José Maria de S. Martinez. *Comissões parlamentares...*, p. 8).

²⁵. José Luiz Mônaco da Silva. *Op. cit.*, p. 45.

5º, que “a Comissão Parlamentar de Inquérito terá sua composição numérica indicada no requerimento ou projeto de criação”. Logo, caberá ao proponente apontar quantos parlamentares tomarão assento na comissão²⁶, sendo que à Mesa da Casa parlamentar caberá formá-la de modo proporcional.

Na esteira de Celso Ribeiro BASTOS e Ives Gandra da Silva MARTINS²⁷, a exigência da proporcionalidade na formação das comissões atende a demandas do sistema representativo-partidário:

“A proporcionalidade alça-se a um autêntico princípio na composição dos órgãos parlamentares. É que sendo estes representativos do povo, segundo os diversos matizes e interesses que o compõem, não podem deixar de refletir nos órgãos resultantes dos blocos parlamentares essas mesmas segmentações existentes no seio de cada uma de suas Casas. Se assim não fosse, seria ignorar por completo a natureza partidária de nosso regime representativo. Os parlamentares devem, simultaneamente, lealdade aos seus eleitores, mas também aos partidos sob cujas legendas foram eleitos. Não se deve esquecer, inclusive, que, a própria Constituição alude ao princípio da fidelidade partidária; assim sendo, o princípio da proporcionalidade é o que procura responder a essa representatividade concomitante do povo e dos partidos”.

Por isso que Luiz Augusto Paranhos SAMPAIO conclui que o critério da proporcionalidade, assegurado tanto quanto possível, é um direito dos partidos políticos, porque a sua participação e a manifestação de seus representantes nesses órgãos colegiados são uma exigência que ilide a dominação hegemônica de uma só agremiação majoritária²⁸, substanciando, em certo sentido, instrumento de garantia do exercício de direito de oposição e mecanismo de participação das minorias.

²⁶. Idem, ibidem. A regra tem sido no sentido de que tais comissões sejam formadas por um presidente, três vice-presidentes e um relator, além de suplentes em número igual a metade da comissão mais um. Mas não tem sido incomum a formação de CPIs com número consideravelmente mais elevado.

²⁷. **Comentários à constituição do Brasil**, Volume 4, Tomo I, p. 260.

²⁸. Luiz Augusto Paranhos Sampaio. **Comentários à nova constituição brasileira**, p. 282.

Esta é a razão pela qual, neste contexto, discorda-se da leitura de Aguinaldo Costa PEREIRA, que sustenta ser a representação proporcional uma garantia de imparcialidade na condução dos trabalhos investigativos²⁹. A mesma tese também é a de Wilson ACCIOLI, que afirma buscar o princípio da representação proporcional a tutela de equilíbrio numa área onde o conflito entre governo e oposição atinge a sua máxima efetividade³⁰. Parece que, na linha do que se expôs anteriormente, a função da proporcionalidade é muito mais garantir o exercício do direito das minorias e de oposição do que o mote da imparcialidade e do equilíbrio.

É, destarte, por decorrência da função exercida pela idéia de proporcionalidade, que se compreende a afirmação de Pontes de MIRANDA no sentido de que os partidos políticos têm direito público constitucional subjetivo a exigir, por intermédio de seus deputados ou senadores federais, a sua observância. Afinal, não se trata de uma simples recomendação: “não disse *quando possível*, ou *se possível*; e sim, *tanto quanto possível*”³¹.

Logo, trata-se, a toda evidência, de uma dimensão de proporcionalidade, de graduação, consoante nota Josaphat MARINHO:

“A dimensão da proporcionalidade, portanto, é que poderá ser graduada, tendo em vista o número de partidos e a representação de cada qual deles. Mas a cláusula *tanto quanto possível*, se permite cálculo relativo ou aproximado, não autoriza exclusão. Excluir é eliminar, e a norma fundamental admite somente variar de número, o que se entende em face da multiplicidade de representação partidária. Não se pode transfigurar o que indica oscilação, ou seja, variação de grandeza, em supressão, que significa abolir ou cassar. Os termos usados pelo legislador, sobretudo num instrumento constitucional, precisam ser compreendidos lógica e racionalmente, e não ao sabor de interesses circunstanciais”³².

²⁹ Aguinaldo Costa Pereira. *Comissões parlamentares de inquérito*, p. 89.

³⁰ Wilson Accioli. *Instituições de direito constitucional*, p. 290.

³¹ Pontes de Miranda. *Comentários à constituição de 1946*, Volume 2, p. 394.

³² Josaphat Marinho. *Comissão parlamentar de inquérito – indicação de integrantes*, p. 156.

Nada obstante, na prática, revela-se a possibilidade de, em algumas situações, verificar-se alguma forma de exclusão, mormente na hipótese de não ser viável a representação proporcional de todos os partidos ou blocos partidários³³. De modo que o princípio da proporcionalidade de representação nas comissões comporta certa flexibilidade, “porquanto, se, numa Comissão, há menor número de membros que de partidos, não será de exigir-se uma proporcionalidade absolutamente exata”³⁴.

³³. José Luiz Mônaco da Silva. *Op. cit.*, p. 48.

³⁴. Rosah Russomano de Mendonça Lima. *O poder legislativo...*, p. 225.

§ 4. Prazo certo.

Outro limite expresso no campo da atuação das comissões parlamentares de inquérito diz respeito à observância do requisito temporal. Com efeito, como já restou assentado, as CPIs, no quadro jurídico nacional, tradicionalmente vêm sendo disciplinadas dentre as comissões do tipo temporária. Deste modo devem possuir termo certo para funcionamento. A exigência, diga-se de passagem, encontra-se expressamente prevista pelo enunciado do art. 58, § 3º, da Constituição de 1988.

Legitima-se, a opção constitucional, ao que parece, por decorrência de três fatores. Uma vez que o fato a ser investigado deverá ser *determinado*, a sua delimitação adequada justificará que não se demande largo lapso de tempo para a investigação. Se assim não for, existirá, aí, forte indício de que o fato não seja realmente determinado. De outra sorte, em vista das repercussões políticas que podem advir das atividades investigatórias das CPIs, seria temeroso que se deixasse a sua duração alcançar período indeterminado, eis que isso facilitaria a exploração eleitoreira do instituto³⁵. Finalmente, é através da fixação de prazo certo que se poderá, indiretamente, garantir certa objetividade e eficiência da atuação parlamentar nesta sede.

Embora a Constituição Federal não explicita o prazo de funcionamento das CPIs (e nem deveria fazê-lo), a matéria encontra-se disciplinada em âmbito infraconstitucional. A Lei Federal n.º 1579/52, em seu art. 5º, § 2º, preceitua que “a incumbência da Comissão Parlamentar de Inquérito termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo

³⁵. Uadi Lammêgo Bulos, por isso, afirma que “a fixação do prazo é um direito público subjetivo dos investigados, os quais devem saber, de antemão, o espaço temporal em que os trabalhos investigatórios serão realizados. Evitam-se, assim, chantagens políticas, ameaças veladas, pressões psicológicas no sentido de se prolongar indefinidamente a CPI, expondo, ainda mais, os nomes das pessoas e entidades perante a opinião pública” (*Op. cit.*, p. 224).

deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-se dentro da Legislatura em curso”.

Percebe-se, portanto, que caberá ao requerimento de abertura de CPI a indicação do prazo de seu funcionamento. Indaga-se sobre qual deva ser este prazo.

O art. 35, § 3º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados estabelece que “a comissão, que poderá atuar também durante o recesso parlamentar terá o prazo de cento e vinte dias, prorrogável por até metade, mediante deliberação do Plenário, para conclusão de seus trabalhos”. Na Câmara dos Deputados, portanto, uma CPI não poderá jamais ultrapassar o prazo de 180 dias (120 mais metade). Mas nada impede que, no requerimento de abertura das investigações, solicite-se prazo menor (por exemplo, 60 dias, quando as atividades da comissão poderão atingir o máximo de 90 dias). Note-se, na esfera da Câmara Federal, que a eventual prorrogação das atividades não será automática. Dependerá de solicitação da CPI ao Plenário, que deverá deliberar pelo *quorum* da maioria simples.

No Senado Federal, disciplina o seu Regimento Interno que “o prazo da Comissão Parlamentar de Inquérito poderá ser prorrogado, automaticamente, a requerimento de um terço dos membros do Senado, comunicado por escrito à Mesa, lido em plenário e publicado no Diário do Congresso Nacional” (art. 152). Logo, neste campo parlamentar, o requerimento de abertura da CPI poderá indicar qualquer prazo para a atuação temporal das investigações, cuja prorrogação será automática caso a requeira 1/3 dos membros do Senado. Este requerimento, por certo, poderá indicar o limite da prorrogação, sendo certo que, em seu silêncio, deve-se compreender que ela estará autorizada a estender-se por igual período (ou seja, aquele indicado no pedido de abertura da CPI).

O art. 76, § 4º, do Regimento Interno do Senado, ainda dispõe que “em qualquer hipótese o prazo da Comissão Parlamentar de Inquérito não poderá ultrapassar o período da legislatura em que for criada”. Tem sustentado, a doutrina³⁶, que esta barreira da legislatura aplica-se tanto para as comissões parlamentares de inquérito do Senado quanto da Câmara dos Deputados. Com isso, ainda que ocorra pedido de abertura de CPI, por exemplo, na Câmara, caso o exercício desta prerrogativa parlamentar aconteça próximo ao fim da legislatura, o requerimento deverá solicitar prazo de funcionamento onde se observe o limite máximo do art. 76, § 4º, supracitado, sendo que, nesta hipótese, não se aplicará o termo dos 120 dias (para a Câmara) e não existirá a liberdade ampla do art. 152 (para o Senado)³⁷.

³⁶. Odacir Klein (*Op. cit.*, p. 30), por exemplo.

³⁷. Em qualquer hipótese de CPI, seja da Câmara, do Senado ou Mista, defende Uadi Lammêgo Bullos (*Op. cit.*, p. 225) que o requerimento de abertura da CPI já deve prever e solicitar, de antemão, a possibilidade de prorrogação de seu prazo de funcionamento. Se tal não suceder, de acordo com o pensamento do autor citado, nada obstante previsão regimental expressa, tanto da Câmara como do Senado, não será possível a prorrogação. Em suas palavras: “Deveras, a exigência de prazo certo deve ficar livre de possíveis prolongamentos oblíquos ou alargamentos temporais de encomenda, sem falar das acumulações de prorrogações dos prazos, tão comuns por aí. Mediante essas práticas subversivas da supremacia constitucional, busca-se recuperar prazos vencidos ou exauridos, transformando o inquérito parlamentar, que é temporário, em eterno mecanismo fiscalizador. Em tema de comissão parlamentar de inquérito, é possível existir, apenas, uma prorrogação, devendo ela estar adrede prevista no requerimento que pleiteia a implantação da CPI. Demais, não se prorroga prazo vencido ou exaurido. Do contrário, é melhor rasgar a Constituição, pois a previsão de aumento de lapso temporal há que ser feita antes de vencido o prazo estipulado no próprio ato de requerimento da CPI”. Compreende-se a preocupação de Bullos mas, juridicamente, não é possível concordar-se, ao menos em parte, com ela. Em nenhum dos enunciados que disciplinam o instituto encontra-se justificativa normativa para se afirmar que já o requerimento de abertura da CPI deva indicar se pretende ou não prorrogar seu prazo de funcionamento. O limite que o autor busca impor, assim, mostra-se meramente retórico, eis que, independentemente de demanda concreta, sempre, toda e qualquer solicitação de abertura de CPI, para garantir o exercício do direito de prorrogação, faria de antemão a requisição. Logo, a exceção viraria regra. Parece, ademais, certo, que somente após o andamento dos trabalhos é que será possível verificar-se, em face do caso específico, a necessidade ou não de prorrogação. Por outro lado, igualmente, parece correto dizer que, em relação às CPIs da Câmara, somente possa ocorrer uma única prorrogação até o limite da metade do prazo inicial. Contudo não há, para o Senado, nenhuma barreira neste sentido, exceto o termo final da legislatura (o que também irá valer para as CPIs Mistas, por decorrência do art. 151, do Regimento Comum). Este, inclusive, é o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF, Pleno, HC 71.231-RJ, Rel. Min. Carlos Velloso): nada impede a ocorrência de prorrogações sucessivas, desde que dentro da mesma legislatura” e, no caso da Câmara, desde que observe o limite da metade do lapso inicialmente requerido. O mesmo teor encontra-se no julgamento do HC 71261, onde consta como Relator o Ministro Sepúlveda Pertence.

Do modo que os Regimentos Internos da Câmara e do Senado disciplinam a matéria do prazo certo observa-se que há nítido conflito com o teor do art. 5º, § 2º, da Lei Federal n.º 1579/52, onde se encontra, repita-se, que a incumbência da CPI termina com a sessão legislativa em que tiver sido outorgada, salvo deliberação da respectiva Câmara, prorrogando-se dentro da Legislatura em curso. Neste aspecto tem-se que deve prevalecer o entendimento, já anunciado em voto do Ministro Marco Aurélio, do Supremo Tribunal Federal, no sentido de que o limite legal que refere à sessão legislativa não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988. Ao fazer parte do julgamento do *Habeas Corpus* n.º 71.193-SP, este magistrado proferiu o seguinte voto³⁸:

“Não posso emprestar ao que se contém no § 3º, do artigo 58 da Constituição Federal alcance que exceda a noção vernacular *prazo certo*. Não posso desprezar que o alcance do Texto Constitucional é tornar extremo de dúvidas que a comissão funcionará durante um certo período, conhecido e formalizado no próprio ato que a tenha criado. Senhor Presidente, peço licença para concluir que, diante do teor do § 3º, do artigo 58 da Constituição Federal, não houve a recepção da norma da Lei n.º 1579/52, posto que essa norma – repito – não alude a um prazo; não fixa, em si, um prazo, mas, apenas, um limite para o funcionamento da Comissão”³⁹.

Por fim, não se pode olvidar, portanto, que o termo final da legislatura, em qualquer CPI, não poderá ser transbordado. Com a sua verificação deve-se determinar o fim dos trabalhos de investigação com a entrega imediata do relatório final. Sim, o relatório final, por ser uma espécie de fase da CPI, deve ser concluído também dentro da legislatura. Caso contrário estar-se-ia burlando a barreira máxima. Na hipótese de não se concluir o relatório final, com respectiva aprovação⁴⁰, dentro da legislatura, parece certo

³⁸. José Luiz Mônaco da Silva. *Op. cit.*, p. 38.

³⁹. O mesmo entendimento é expressado por Odacir Klein (*Op. cit.*, p. 30).

⁴⁰. Aprovação, neste sítio, diga-se de passagem, pela própria Comissão. Afinal, lembra Anna Cândida da Cunha Ferraz (*Conflito entre poderes*, p. 182), “A Constituição de 1988 procurou resolver o problema suscitado pela ineficácia jurídica das conclusões das comissões parlamentares de inquérito, normalmente dependentes de aprovação do Plenário das respectivas Casas ou do Congresso Nacional; para tanto, dá aos relatórios força conclusiva,

que a comissão de inquérito deve ser extinta, determinando-se o arquivamento de todos os atos praticados⁴¹.

terminativa e executória, no sentido de que suas conclusões, se for o caso, sejam encaminhadas diretamente ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores". Logo, despicienda será quaisquer exigências de submissão do relatório final da CPI à aprovação do Plenário.

⁴¹. Porém, anota Wilson Accioli, nada impede que a nova legislatura dê prosseguimento a inquérito instaurado na anterior (*Op. cit.*, p. 290).

§ 5. Âmbito competencial.

Outros importantes limites ao campo de atuação das comissões parlamentares de inquérito dizem respeito ao âmbito competencial do Parlamento⁴².

Deveras, restou devidamente assentado que as investigações parlamentares substanciam verdadeiros instrumentos auxiliares do Poder Legislativo no desempenho de suas diversas funções. Em sendo assim não se pode considerar, ao contrário do que se possa imaginar, que a CPI constitua um fim em si mesma⁴³.

Longe disso, está-se, neste sítio, falando-se de uma atividade meio⁴⁴. E, por este motivo, devem as investigações parlamentares sobre fatos determinados restarem jungidas a pelo menos uma das diversas atribuições constitucionalmente afetadas ao Legislativo⁴⁵, razão pela qual José Márcio Monsão MOLLO sustenta que

⁴². Neste campo o presente parágrafo do trabalho coincide, em todas as suas conclusões, com o pensamento de João de Oliveira Filho (*Op. cit.*, p. 68-81).

⁴³. José Alfredo de Oliveira Baracho afirma que a CPI é um meio e não um fim em si mesmo “desde que a investigação serve com o objetivo de alcançar algo: nunca se esgota nela própria. É o caminho para conseguir elementos indispensáveis para que o Congresso possa assumir, com plenitude, as funções que lhes são designadas pelo sistema constitucional” (*Teoria geral...*, p. 6).

⁴⁴. Francisco Campos (*Op. cit.*, p. 357) ressalta que “aquele poder só pode ser exercido sobre matérias compreendidas na jurisdição constitucional do Congresso, sendo, assim, a sua primeira e mais ampla limitação, a de que o poder de investigar não é um poder geral, indiscriminado e autônomo, mas um poder auxiliar ou ancilar da função legislativa do Congresso e que, em consequência, ao invés de ser de natureza lúdica ou esportiva, ou de não visar qualquer fim de utilidade específica, só se justifica o seu exercício quando, mediante a investigação, o Congresso tenha em mira tomar medida ou resolução que se compreenda entre as reservadas às suas específicas funções constitucionais”.

⁴⁵. José Luiz Mônaco da Silva (*Op. cit.*, p. 28): “Convinhável lembrar, contudo, que as comissões parlamentares de inquérito só podem atuar dentro do âmbito de suas atribuições normativas, vale dizer, somente serão criadas se tiverem por meta investigar fatos que se insiram na sua competência constitucional”. Parece necessário, contudo, reformular-se a assertiva. Devem as investigações estar inseridas no âmbito competencial do parlamento, trate-se de competência legislativa, fiscalizatória, representativa, administrativa e,

“Assim, é indispensável, para que se torne legítima a investigação parlamentar, se anuncie, com clareza e de modo adequado, a finalidade a que se destina. Se essa finalidade se presume em atenção à alta autoridade do Congresso, os tribunais, entretanto, na ressalva ou na defesa dos direitos individuais ameaçados ou violados, podem decidir, em face do contexto da resolução que designa o objeto do inquérito, que a investigação se destina antes (...) à satisfação indiscriminada e maliciosa da curiosidade pública, do que a servir a um específico intento legislativo por parte do Congresso”⁴⁶.

Por isso se costuma afirmar, no campo doutrinário, que as CPIs possuem, como limite básico, o próprio arranjo constitucional de suas atribuições⁴⁷. Não se pode, por certo, aceitar que uma comissão do Legislativo, que expressa uma parte sua, possua mais poderes que o Parlamento todo⁴⁸.

Deste modo, se compete às CPIs investigar fatos determinados como meio auxiliar ao desempenho de suas funções, é evidente que residem nestas as suas principais limitações competenciais⁴⁹. É por esta razão, destarte, que se vislumbra diversas linhas de limitações nesta sede.

No âmbito interno do Parlamento, em vista da estrutura bimecameral de nosso sistema legislativo, não poderá uma das Casas

eventualmente, jurisdicional. É a adequada seara de pensamento de Rosah Russomano de Mendonça Lima (*O poder legislativo...*, p. 217) que, portanto, é adotada: “Nesta vasta esfera, pois, movimentam-se as comissões de inquérito, quer quando se trate de legislar sobre matéria de sua competência, o que pressupõe, naturalmente, investigações por vezes profundas, para plena consciência da elaboração legislativa; quer quando se trate de pesquisas que se entrelacem com matéria financeira; quer quando se trate de por em movimento o complexo mecanismo do *impeachment*”.

⁴⁶. José Márcio Monsão Mollo. *Op. cit.*, p. 102.

⁴⁷. Aliás, o art. 146 do Regimento Interno do Senado enuncia que não se admitirá comissão parlamentar de inquérito sobre matérias pertinentes à Câmara dos Deputados, às atribuições do Judiciário e aos Estados.

⁴⁸. O que justifica a seguinte assertiva de Moacyr Lobo da Costa (*Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito*, p. 115): “como o parlamento não pode confiar a uma entidade mais poderes do que ele tem, a competência das comissões de inquérito não abrange senão assuntos da esfera de ação e vigilância do Congresso”.

⁴⁹. Jónatas Machado e Sérgio Mota, por isso, lecionam que “o poder de investigação do Parlamento tem como ponto de partida e de chegada o exercício das funções próprias deste órgão, não podendo em caso algum transmutar-se em poder materialmente administrativo ou jurisdicional” (*Op. cit.*, p. 896).

investigar âmbito de atribuições privativo de outra. Raul Machado HORTA, por esta seara, leciona que a competência das comissões de inquérito é reflexo do órgão legislativo. “E, em face da estrutura do poder legislativo, quando ela for bicameral, a competência se vincula a do próprio órgão de que promanou a comissão de inquérito. Assim, . comissão de inquérito da Câmara dos Deputados, de acordo com o princípio da competência específica, não poderá investigar matéria que se acha incluída na competência privativa do Senado Federal”⁵⁰. Deste modo, por exemplo, a Câmara dos Deputados não poderá jamais criar uma comissão parlamentar de inquérito para investigar, após aprovação do Senado, a regularidade das operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, eis que a Constituição de 1988 reservou a esta última Casa de Leis, privativamente, a prática de tais atos⁵¹.

Note-se, ademais, que haverá limitação ao exercício de investigação das CPIs se outro órgão do Parlamento já estiver, sob diverso fundamento, investigando o mesmo objeto⁵². Assim, por exemplo, não poderá se constituir uma comissão parlamentar de inquérito para investigar a eventual prática de crime de responsabilidade se já estiver constituída uma outra comissão (comissão especial processante) para processar e julgar o mesmo fato⁵³. Contudo, neste caso específico, a mesma limitação não existirá se a constituição da CPI se der antes da comissão processante, como espécie de preparação dos atos desta última. Daí justifica-se a lição de Rosah Russomano de Mendonça LIMA no seguinte sentido:

⁵⁰. Raul Machado Horta. **Limitações constitucionais dos poderes de investigação**, p. 38.

⁵¹. Alexandre Issa Kimura. *Op. cit.*, p. 46.

⁵². Nada obstante Odete Medauar (*Op. cit.*, p. 126) defender a tese de que “a fiscalização exercida por meio das comissões referidas realiza-se sem prejuízo do controle exercido com base em outros dispositivos constitucionais; por exemplo, os pedidos de informação podem ser efetuados pelo parlamentar, via Mesa da casa ou por meio da Comissão de Fiscalização e Controle da respectiva Casa”.

⁵³. Observe-se, neste campo, que Anna Cândida da Cunha Ferraz (*Op. cit.*, p. 182) afirma que “aspecto a ser registrado é a impossibilidade de, em razão do princípio da independência e harmonia entre os poderes, ser o Presidente da República objeto de investigação das comissões parlamentares de inquérito. A única exceção constitucional, relativamente a um controle direto do Chefe do Executivo pelo Congresso Nacional, é a contida no instituto do *impeachment*”.

“No atinente ao Poder Judiciário, como vimos, também pode o Congresso exercer suas investigações, v.g., por intermédio do Senado, considerando-se que é ele que se transforma em tribunal, quando julga os crimes de responsabilidade dos Ministros do Supremo Tribunal Federal e que, portanto, antecipando esses julgamentos, deve usufruir de todas as prerrogativas que lhe facultem um conhecimento claro das questões, sem que seja lesada, por esta atividade, a independência dos Poderes”⁵⁴.

Mas isto não anula a regra de que a CPI não pode investigar fato que já esteja sob fiscalização de outra comissão do Parlamento, como lembra Raul Machado HORTA: “A comissão especial não dispõe de objetivo certo ou predeterminado, pois ele se fixará em cada caso concreto, mas é óbvio que a finalidade da comissão especial não deve conflitar com a finalidade e a competência das demais comissões, inclusive a de inquérito; caso contrário se estabeleceria o tumulto no funcionamento do órgão legislativo, frustrando a disciplina ordenadora do Regimento Interno”⁵⁵.

Em vista do princípio federativo, verdadeira cláusula pétrea na Constituição Federal de 1988, tem-se, ainda, que o Parlamento Nacional não poderá investigar campo legislativo e administrativo afetado aos Estados e Municípios, e vice-versa⁵⁶. Deve-se notar, aqui, que a Lei Fundamental de 1988, embora tenha buscado, ao menos no campo retórico, reforçar o princípio federativo de organização estatal, manteve, na esfera de atuação legislativa e administrativa da União, ampla concentração de poderes em certos campos⁵⁷. Mas isto não significa que não existem setores claros de matérias que são privativamente afetadas aos Estados, Distrito Federal e Municípios. De modo

⁵⁴. Rosah Russomano de Mendonça Lima. *O poder legislativo...*, p. 216. Mas, ressalve-se novamente, não poderá a investigação dar-se sobre objeto estritamente jurisdicional.

⁵⁵. Raul Machado Horta. *Limites constitucionais...*, p. 39.

⁵⁶. José Celso de Mello Filho. *Investigação parlamentar estadual – as comissões especiais de inquérito*, p. 155. Assim é que Fábio Konder Comparato, em idêntica linha, sustenta que, “em primeiro lugar, deve-se salientar que a atividade fiscal ou investigatória das comissões de inquérito há de desenvolver-se no âmbito de competência do órgão dentro do qual elas são criadas. Se se trata de uma comissão do legislativo federal, por exemplo, não pode ela invadir a esfera de competência que a Constituição reservou a Estados e Municípios” (*Direito público...*, p. 91).

que se eventual possibilidade de investigações de inquérito pelo Parlamento Nacional é ampla em vista da centralização legislativa e administrativa em suas mãos, ela não poderá ser compreendida como ilimitada.

Mesmo na esfera das competências concorrentes, onde a União possui autorização para atuação no sentido de expedição de normas gerais, há de se entender que hipotética investigação parlamentar deverá ter como fundamentação escopos legislativos, não podendo atingir a eventual execução de serviços deles decorrentes quando esta atividade estiver ao encargo dos Estados. É o que ocorre, por exemplo, no plano da educação. Trata-se de matéria de competência concorrente (art. 24, IX). A União edita normas gerais (art. 24, § 1º). Todavia, no que pertine com o ensino fundamental e médio, a atuação material prioritária é dos Estados e do Distrito Federal (art. 211, § 3º). Parece, nesta linha, que a competência para investigação parlamentar de inquérito que tenha por objeto o mal funcionamento dos serviços de educação de uma determinada escola secundária estadual será da Assembléia Legislativa. *A União somente poderá investigar aspectos ligados a questões legislativas mais amplas*, justificadas no espectro normativo geral. Diferente seria a situação se o objeto da investigação não fosse a prestação do serviço em si mas o desvio de verbas em dada escola pública estadual. Aqui restaria legitimada a eventual investigação do Parlamento Nacional em vista de que o art. 212, § 1º, da Carta Magna, impõe repasse de verbas da União para outros níveis da federação como auxílio de custeio da educação, justificando, logo, a fiscalização do montante investido.

Ou seja, o simples fato da matéria ser de competência concorrente ou, então, de haver grande concentração legislativa/administrativa no plano da União não poderá levar à premissa de que o Parlamento Nacional pode tudo. Há que se investigar, em cada situação concreta, o arranjo

⁵⁷. O que é natural numa federação de modelo cooperativo.

constitucional de competências⁵⁸. Quaisquer conclusões apressadas, em sentido contrário, poderá aviltar o sistema de distribuição das competências federativas⁵⁹.

Ainda no plano competencial, parece igualmente que a atividade investigatória do parlamento deverá observar os limites do princípio da separação dos poderes. Nesta perspectiva será possível dizer-se que os atos tipicamente jurisdicionais não poderão ser objeto de controle parlamentar e, igualmente, que suas funções não poderão revestir-se de caráter judicial⁶⁰,

⁵⁸. Daí porque não parece se justificar a preocupação de Frederico Augusto D'Avila Riani (*Op. cit.*, p. 341-343) a seguir transcrita: "Críticas podem ser feitas a estes critérios interpretativos (vinculação do objeto da CPI à competência do órgão legislativo). Qual o critério para determinação da competência do órgão legislativo que vai delimitar os possíveis objetos de uma CPI? São as competências legislativas privativas? São as competências legislativas concorrentes? São as competências privativas de cada Casa, em se tratando de Congresso Nacional? São as competências materiais? São todas elas? Não nos parece seja esse um bom critério delimitador do objeto de uma CPI. Principalmente porque grande parte de nossa legislação está dentro do que a doutrina chama de competência concorrente. E mais, os municípios podem legislar sobre tudo aquilo que se referir a interesse local e também poderá legislar de forma a suplementar a legislação federal e estadual. Como, então, se delimitar o objeto da CPI pela competência legislativa? Se o fator determinante para a sua criação, ou não, for a competência para a criação de normas gerais, teremos, praticamente, só CPIs federais, devido à peculiaridade de nosso federalismo, que concentra poderes na União. Outro aspecto é que o parlamento é, pelo menos em tese, o órgão estatal mais representativo da sociedade. É um órgão plural por excelência. Por isso, não se pode fazer uma interpretação restritiva no que diz respeito às suas atribuições. Estariam, portanto, os órgãos legislativos liberados para criação de comissões parlamentares de inquérito sobre qualquer matéria? Também não nos parece adequada esta interpretação (...)" Não se pode perder de vista, nada obstante o pensamento transcrito, que as dificuldades de delimitação competencial dos diversos níveis da federação não poderão justificar o descaso com o arranjo constitucional da distribuição das diversas atribuições territoriais.

⁵⁹. Há quem sustente, todavia, que os poderes da União para constituição de CPIs investigando os Estados são sempre amplos. É o caso de Costa Pereira (*Comissões parlamentares de inquérito*, p. 78) que, analisando o que entende como amplo campo de autorização constitucional para intervenção da União sobre os Estados-membros, conclui que, se a União *pode o mais* – intervir nos Estados, é evidente que *pode o menos* – instaurar comissões parlamentares. José Luiz Mônaco da Silva, em lição ora avalizada por este trabalho, critica este modelo de pensamento apontando as enormes distorções que dele poderão advir ao sistema federativo (*Op. cit.*, p. 29). Ademais, a interpretação do instituto da intervenção, em vista de seu caráter de exceção, deve ser feita sempre restritivamente, não se justificando sua interpretação como parâmetro para analogias extensivas.

⁶⁰. Pontes de Miranda (*Comentários à constituição de 1946*, p. 434) destaca que "cumpre não nos esquecer que tal instituto de direito político, provindo do parlamentarismo inglês, não se subsume no quadro dos procedimentos criminais, não pertence ao direito penal, processual ou material. Se é certo que nele se conclui, se decide, trata-se de decisão no só sentido lógico, que é o de conclusão que tem por fim informar e fundamentar as resoluções da Câmara dos Deputados ou do Senado federal". Em nenhuma hipótese, confirma a lição de Fábio Konder Comparato, admite-se que a comissão de inquérito usurpe os poderes do Judiciário ou com ele rivalize (*Direito público...*, p. 91). Jônatas Machado e Sérgio Mota, de forma incisiva, lembram

respeitando-se os limites do princípio da reserva jurisdicional⁶¹, razão pela qual se afirma que as CPIs não julgam e nem condenam ninguém. Isto porque *condenação*, no âmbito parlamentar, somente pode ocorrer naquelas situações em que a própria Constituição atribui o exercício atípico de função jurisdicional ao Poder Legislativo, como ocorre no caso do julgamento dos crimes de responsabilidade do Presidente e outras situações ou autoridades similares (mas aí é certo que o julgamento e a condenação não serão realizadas por CPI)⁶².

que "o princípio da separação dos poderes obriga a que se reconheça o devido relevo à óbvia idéia de que as CPIs não são tribunais. Pese embora o facto de lhes serem reconhecidos, nalguns casos, poderes de natureza jurisdicional, estamos aqui perante órgãos política, jurídica, institucional e procedimentalmente distintos dos tribunais" (*Op. cit.*, p. 910).

⁶¹. Além de outras limitações lembra Alexandre de Moraes (*Direito constitucional*, p. 377) a cláusula da reserva jurisdicional, "consistente na expressa previsão constitucional de competência exclusiva dos órgãos do Poder Judiciário para a prática de determinados atos. Assim, por exemplo, quando o texto constitucional prevê a possibilidade de invasão domiciliar durante o dia, *por determinação judicial*, ou ainda, quando permite a interceptação telefônica, *por ordem judicial*, expressamente reservou a prática desses atos constritivos da liberdade individual aos órgãos do Poder Judiciário. Nessas hipóteses, as CPIs carecem de competência constitucional para a prática desses atos, devendo solicitar ao órgão jurisdicional competente". Não custa, ademais, lembrar a sentença de Francisco Campos (*Op. cit.*, p. 364) no sentido de que "não podemos simplesmente presumir que toda investigação congressional se justifica por conveniências públicas se pelo peso que a estas se atribui vem a romper-se com o necessário equilíbrio entre elas e os direitos individuais".

⁶². Embora, como foi possível vislumbrar em notas de rodapé anteriores, sustentado em Anna Cândida da Cunha Ferraz e Rosah Russomano, enunciou-se que as CPIs podem investigar o Presidente da República para efeito de preparar os atos de comissão processante de *impeachment*, assim como podem investigar atos do Judiciário submetidos à sua jurisdição (do parlamento) por força do art. 51, II, da Constituição Federal, deve-se ter em mente que há divergência doutrinária neste sítio. É o que se constata da leitura de Celso Bastos e Ives Gandra Martins (*Op. cit.*, p. 272-273): "As comissões parlamentares de inquérito sofrem limitações, poucas, é certo, mas insuperáveis. Uma delas é a de não poder investigar a Presidência da República, uma vez que se trata de uma prerrogativa do cargo, de só ser investigado, processado e julgado na forma dos arts. 85 e seguintes da Constituição. De fato, o Presidente da República, para ser punido, tanto pela prática de crime de responsabilidade quanto pela de crime comum, há de ser julgado pelo Senado. Para que se torne possível esse julgamento, cumpre que seja obtida previamente uma autorização para instauração do processo, o que demanda manifestação nesse sentido por dois terços dos Membros da Câmara dos Deputados. Ademais, a letra do preceito constitucional em análise deixa certo não competir às CPIs investigar crimes de responsabilidade, determinando expressamente que suas conclusões, se for o caso, serão encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil e criminal, silenciando sobre o crime de responsabilidade (...). E mais, é princípio de direito natural que ninguém pode ser acusado e julgado ao mesmo tempo, pelas mesmas pessoas". *Data maxima venia*, o pensamento dos constitucionalistas paulistas, nesta sede, não pode prevalecer. Em primeiro lugar, porque eventual CPI, incidente sobre fato suspeito de configurar crime de responsabilidade, não se prestará para apurar responsabilidade, para processar ou julgar. A autorização da Câmara e a competência de julgamento do Senado é vinculada ao processo e julgamento, e não às investigações, de modo que não se pode vislumbrar afronta ao sistema constitucional. Depois, se o art. 58 determina que as conclusões sobre a CPI sejam enviadas ao Ministério Público para que promova

Importante frisar-se que, se no campo da separação dos poderes é verdadeiro que, diante da idéia de freios e contrapesos, é lícito ao Parlamento exercer controle e fiscalização sobre atos do Executivo, é igualmente verdadeiro que esta atividade não poderá centrar-se sobre o chamado mérito do ato administrativo⁶³. Afinal, sendo a análise deste vedada ao Judiciário, não seria imaginável que fosse franqueada ao Legislativo⁶⁴.

Cumpre notar, todavia, que o princípio da separação dos poderes e da reserva de jurisdição não têm o alcance de impedir que as comissões parlamentares de inquérito investiguem fatos que estão sob julgamento ou investigação processual no Judiciário⁶⁵. Afinal, a finalidade e consequências

responsabilização civil ou criminal, parece certo que se omitiu em relação aos crimes de responsabilidade porque a eventual denúncia não será privativa deste órgão, sendo que inclusive o Procurador Geral da República, Chefe do Ministério Público Federal, é quem poderá ser o denunciado. Finalmente, não há ofensa à garantia de que ninguém possa ser acusado duas vezes pela mesma pessoa sobre o mesmo fato porque a CPI investiga fato determinado, mas não acusa ninguém. Se suas conclusões entenderem que houve configuração de crime de responsabilidade, a acusação será exercida perante a Câmara, posteriormente, com a formulação do pedido de autorização e, se for o caso, perante o Senado, na fase de oferecimento do libelo acusatório. ***É certo, contudo, que ao investigar fato determinado que possa substanciar eventual prática de crime de responsabilidade, a CPI terá uma série de limitações em seus poderes, como, por exemplo, a impossibilidade de convocar-se o próprio Presidente da República para, diretamente, comparecer aos trabalhos da comissão (por força do art. 50, da Constituição e do art. 2º, da Lei 1579/52).***

⁶³. Por isso que Manoel Gonçalves Ferreira Filho (*Comissão legislativa de inquérito...*, p. 302-3), em clara lição, afirma: “É verdade que a separação *ratione materiae* não exclui, de modo geral, a investigação parlamentar sobre o campo de competência do Executivo. De fato, onde pode incidir a lei cabe investigação. Ora, sendo a atividade do Executivo preordenada, em princípio, pela lei, não é vedado às comissões de inquérito recolher dados sobre tais atividades administrativas a fim de instruir a eventual e futura ação legislativa da câmara. (...) Obviamente essa investigação não pode propor-se a desempenhar atribuições do Executivo. Neste caso, a comissão estaria assumindo função executiva a ela vedada pela separação dos poderes”.

⁶⁴. Anna Cândida Cunha Ferraz (*Op. cit.*, p. 183), novamente, leciona o seguinte: “Constituem, assim, as comissões parlamentares de inquérito formidável instrumento de controle político do Executivo. Prestigiadas no texto constitucional, foram investidas de poderes acrescidos. Buscou-se, sobretudo, dar eficácia aos resultados colhidos nas investigações. Todavia, a despeito de tudo isso, ***o fato é que, as comissões parlamentares de inquérito são órgãos parlamentares, dentro de um esquema de separação de poderes. Qualquer que seja o resultado de suas investigações, jamais poderão anular ou revogar os atos do Poder executivo; jamais poderão obrigá-lo a redirecionar sua ação política, ao menos por meios diretos***” – os grifos não estão presentes no original.

⁶⁵. Mas parece óbvio, repise-se, que as CPIs não poderão investigar os atos jurisdicionais em sentido estrito, mormente o mérito das decisões sujeitas ao duplo grau de jurisdição e daquelas que já atingiram os efeitos da coisa julgada (Uadi Lammêgo Bulos. *Op. cit.*, p. 48-51).

dessas esferas de atuação são absolutamente diversas. É o parecer de José Alfredo de Oliveira BARACHO:

“Diversas considerações teóricas surgem no exame do problema da faculdade investigativa do Congresso quando seu exercício recai sobre questões que estão simultânea ou paralelamente investigadas e julgadas por órgãos do Poder Judiciário. A atuação do Judiciário em nada impede o exercício das funções congressionais. São coisas distintas que têm âmbitos separados e fins diversos. A investigação parlamentar responde ao propósito de acumular informações necessárias ao Congresso ou às Câmaras, para que possa agir com acerto e eficácia no exercício de suas competências constitucionais. A investigação parlamentar não leva a uma condenação ou a uma pena, salvo em caso de juízo político e sem prejuízo do processo penal posterior”⁶⁶.

Pelas mesmas razões, aliás, pode o Parlamento perquirir sobre fatos que estejam sob investigação policial. Assim é que Nelson de Souza SAMPAIO leciona que, em vista do princípio da autonomia da investigação parlamentar, a existência de investigações desenvolvidas pela autoridade policial (inquérito policial), ainda que referentes aos mesmos fatos objeto da Comissão Legislativa, não inibem nem impedem a realização da CPI⁶⁷. Ou seja, ambas as atividades buscam escopos diversos.

Se é certo, ademais, que os pareceres finais das CPIs podem ser encaminhados ao Ministério Público, em vista da autonomia funcional deste órgão não haverá obrigatoriedade de aproveitar-se as provas produzidas pela investigação parlamentar e nem haverá vinculação do *parquet* às suas conclusões. Até porque, por vezes produzidas sem a estrita observância do devido processo legal, poderão ou deverão ser repetidas no decorrer do processo penal ou civil sob pena de serem imprestáveis e/ou ilegais.

Finalmente deve-se ressaltar que as CPIs poderão recair sobre questões sob análise do Tribunal de Contas. Isto porque não se pode descurar

⁶⁶. José Alfredo de Oliveira Baracho. **Teoria geral...**, p. 09.

⁶⁷. Nelson de Souza Sampaio. **Op. cit.**, p. 45-6.

que esta instituição já é, constitucionalmente, órgão auxiliar do Poder Legislativo. Ademais, as eventuais consequências advindas do “julgamento” dos Tribunais de Contas poderão ser diversas daquelas que podem decorrer de uma CPI. Mais uma vez, aqui, vigora o princípio da autonomia da investigação parlamentar.

CAPÍTULO 03

Os poderes das comissões parlamentares de inquérito.

§ 1. Esclarecimentos necessários.

Em vista dos escopos perseguidos pelas comissões parlamentares de inquérito, a Constituição Federal de 1988, em idêntica linha de outros sistema jurídicos, confere-lhes os poderes necessários ao desenvolvimento de suas atividades. Refere-se, a Lei Fundamental, a ***poderes de investigação próprios das autoridades judiciais***.

A delimitação dos poderes em que estão investidas as CPIs, sem qualquer margem de dúvida, no âmbito dos estudos nacionais e alienígenas, substancia o campo mais tormentoso de pesquisa em relação ao tema analisado, mormente porque pressupõe uma ponderação multidimensional de diferentes valores e princípios constitucionais, para a qual não é fornecida qualquer fórmula matemática¹.

É por esta razão que é imperioso esclarecer que o presente capítulo não terá, sob nenhuma hipótese, a pretensão de esgotar ou mesmo aprofundar a discussão nesta seara. Afinal, esta tarefa justificaria a produção

¹. Jónatas Machado e Sérgio Brito. *Op. cit.*, p. 897.

de outras teses ou monografias específicas e, evidentemente, faria com que o trabalho se desviasse, em muito, de seu propósito principal.

Logo, aqui, o escopo será o de uma descrição (ou seja, assim, algo menos que reflexão) eminentemente dogmática, breve e perfunctória sobre os poderes das CPIs, possuindo caráter muito mais propedêutico que quaisquer outros.

Não fosse assim seria necessário desenvolver-se enorme esforço em torno de discussões absolutamente complexas que, direta ou indiretamente, afetam o manejo dos poderes das comissões parlamentares de inquérito.

Cite-se, apenas exemplificativamente, a questão das CPIs serem ou não, verdadeiramente, inquérito. Ou se seriam processo ou procedimento. Em sendo processo, se seria administrativo, judicial ou judicialiforme. Se sua natureza, em outras palavras, é administrativa, jurisdicional ou mista. Se todas as suas atividades devem ser permeadas pelas garantias do devido processo legal e da ampla defesa. Que outros poderes, referidos pela Carta Magna, poderiam ser atribuídos pelos Regimentos Internos das Casas Parlamentares nacional. A aplicação direta ou subsidiária do Código de Processo Penal ao rito das investigações parlamentares. O caráter nacional ou não da Lei n.º 1579/52 e quais de seus preceitos, um a um, e em que condições, foram recepcionados ou revogados pela Constituição de 1988. A delimitação do regime jurídico dos direitos fundamentais e suas conseqüências e reflexos para a atuação dos inquéritos congressuais, englobando o debate sobre a restrição e colisão dos direitos fundamentais, a definição do princípio da proporcionalidade, proibição do excesso, proteção do núcleo essencial, reserva de jurisdição, reserva de lei do parlamento, o problema da possibilidade ou não de ponderação de direitos, bens e valores constitucionais, aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais e assim por diante. Ademais, poder-se-ia, ainda, indagar-se da aplicabilidade e eficácia das normas constitucionais que conferem poderes (é o

que ocorre com as CPIs); se os juizes têm, diante da Constituição de 1988, e em que medida, verdadeiros poderes de investigação em face da recepção do princípio acusatório em detrimento do inquisitório (onde a regência da prova ficava primordialmente nas mãos do juiz, e não das partes, justificada por uma suposta busca da verdade material); do conteúdo, extensão e exigência dos princípios da motivação, fundamentação, publicidade *etecetera*. Muito também poderia ser explorado no que tange com as relações entre os poderes das CPIs e o princípio da legalidade, os mecanismos jurisdicionais e administrativos de controle de seus atos. Por fim ainda seria preciso refletir sobre a existência ou não de verdadeiros indiciados ou réus. Neste campo, se se admite que os investigados são, efetivamente, indiciados, ao menos em algumas espécies de investigações parlamentares, parece certo que se deveria facultar a tais pessoas, enquadradas sob este rótulo, o direito de requerer produção de provas.

Ou seja, há um mundo, e vasto mundo, de questões que serão, ao menos nuclearmente, intencionalmente omitidas, repise-se, para que o trabalho não tome caminhos que impossibilitem a sua conclusão.

A postura acadêmica ora assumida, todavia, não impedirá que, incidentalmente, alguns dos problemas anteriormente indicados perpassem no conteúdo desenvolvido, quando e onde se poderão encontrar respostas carregadas de elevada carga de posições teóricas pressupostas que, por vezes, não terão como ser adequadamente justificadas.

Há que se ressaltar, porém, que a abordagem dos poderes das CPIs faz-se necessária na medida em que guarda estreita relação com o objeto da tese. Afinal, (i) não se pode olvidar que os poderes das investigações parlamentares somente podem ser manipulados caso se verifique a presença do fato determinado. Ademais (ii) a determinação do fato vinculará teleologicamente os poderes manejados. Assim que (iii) as perguntas deverão guardar conexão com o que exatamente se investiga, (iv) não se autorizará

diligências sobre questões que extrapolem o fato delimitado na peça de abertura, (v) as testemunhas não são obrigadas a depor sobre fatos que não substanciem objeto da investigação, (vi) a extensão da quebra dos sigilos constitucionais será proporcional e limitada à extensão do fato justificador da CPI e assim sucessivamente.

§ 2. Poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 58, § 3º, afirma que as CPIs terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais (nada obstante, em sentido estrito, não estarem investidas verdadeiramente em *poderes* mas, sim, em competências²).

Inovou o constituinte de 1988, neste campo, em relação às Cartas anteriores³, demonstrando ter recebido nítida influência dos sistemas constitucionais italiano⁴ e português⁵ onde, igualmente, encontra-se a atribuição de idênticas competências às comissões de inquérito.

². Neste sentido afirmam Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara (*Op. cit.*, p. 147) o seguinte: “Em primeiro lugar, entendemos equivocada a expressão *poderes atribuídos às comissões parlamentares de inquérito* usada pela quase totalidade da doutrina. Seria melhor que, em vez de poderes, se utilizasse o vocábulo competência, porque os poderes não têm autonomia jurídica. Não nascem de si próprios. São as competências previstas na Constituição e nas leis que legitimam o exercício dos poderes. As leis não elencam poderes. Estabelecem competências, de onde emanam as prerrogativas para se exercer os poderes”. Sobre este tema, na seara do Direito Administrativo pátrio, é clássico o posicionamento de Celso Antônio Bandeira de Mello (*Curso...*, p. 86): “Com efeito, inobstante os poderes que elas [competências] exprimam sejam efetivamente, seu lado mais aparente, antes que poderes as competências são *deveres*, o que é particularmente visível no caso das *competências administrativas*. Na verdade, elas são *deveres-poderes*, expressão, esta, que descreve melhor suas naturezas do que a expressão poder-dever, que começou a ser utilizada, algumas vezes, no Direito Administrativo, a partir das lições de Santi Romano. É que ditas competências são atribuídas ao Estado, a seus órgãos e, pois, aos agentes neles investidos, especificamente para que possam atender a certas finalidades públicas consagradas em lei; isto é, para que possam *cumprir o dever legal* de suprir interesses concebidos em proveito da coletividade. Deveras, na esfera do Direito Público os poderes assinados ao sujeito não se apresentam como situações subjetivas a serem consideradas apenas pelo ângulo ativo. É que, encartados no exercício de *funções*, implicam *dever* de atuar no *interesse alheio* – o do corpo social –, compondo, portanto, uma situação de *subjeição*. Vale dizer, os titulares destas situações subjetivas recebem suas competências para as exercitarem em *prol de um terceiro*: a coletividade que representam.(...) Destarte, ditos poderes têm caráter meramente *instrumental*; são meios à falta dos quais restaria impossível, para o sujeito, desempenhar-se do *dever* de cumprir o *interesse público*, que é, a final, o próprio objeto visado e a razão mesma pela qual foi investido nos poderes atribuídos.”

³. Carlos Mário da S. Velloso. *As comissões parlamentares de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas*, p. 136-138.

⁴. Onde desde a Constituição de 1948 há referência a poderes de investigação dos juizes.

⁵. Parece este sistema ter sido o inspirador do brasileiro através do disposto no art. 178º, 5, oriundo da Revisão Constitucional de 1982.

Impõe-se, destarte, a busca de delimitação do sentido e da extensão da expressão *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*.

A questão, como se pode observar das tentativas doutrinárias nesta sede, é absolutamente problemática, eis que, nos termos do art. 6º, da Lei n.º 1579/52, nota-se preceito no sentido de que “**o processo e a instrução dos inquéritos parlamentares obedecerão ao que prescreve esta Lei e, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal**”. Nesta linha, portanto, tem-se sustentado que as comissões parlamentares de inquéritos terão os poderes de investigação inerentes ao juiz do processo penal⁶.

Ocorre, todavia, que recentes estudos desenvolvidos no âmbito do Direito Processual Penal têm, com certa constância, afirmado que a Constituição Federal de 1988, na perspectiva de constitucionalização das garantias processuais, recepcionou um modelo de processo fundado no princípio acusatório⁷. Logo, ao contrário dos sistemas processuais de índole inquisitorial, onde a regência da prova e da instrução restava centralizada nas mãos do juiz sob a justificativa da necessidade de buscar-se, nesta sede, a descoberta da verdade material (princípio da verdade real), os sistemas acusatórios, em vista de fundarem-se na idéia de democracia, retiram a regência da prova dos magistrados e transferem-na, de modo praticamente exclusivo, às partes⁸.

Com isso, a rigor, nesta linha de raciocínio, as autoridades judiciais, por decorrência da Lei Fundamental, não possuiriam nenhum poder

⁶. Jessé Torres Pereira Júnior. *O controle da administração pública na constituição brasileira*, p. 58.

⁷. Ou, no mínimo, misto. Esta parece ser a linha de pensamento de Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (*O papel do novo juiz no processo penal*, p. 18 e seguintes) e de Afrânio Silva Jardim (*Direito processual penal*, p. 278 e seguintes), exemplificativamente.

⁸. Jacinto Nelson de Miranda Coutinho. *Op. cit.*, p. 41.

instrutório ou probatório que lhes fossem próprios, eis que esta atividade deveria ser compreendida, em verdade, como incumbência deferida às partes.

Vê-se de partida, então, a ocorrência do que poderia configurar um paradoxo constitucional: o mesmo sistema que retira os poderes instrutórios do juiz concede aos parlamentares poderes próprios de investigação que os magistrados, em tese, não possuem (ou não deveriam possuir).

Não é o caso, como se esclareceu no início do capítulo, de aprofundar-se no debate. Apenas é preciso salientar que a atividade do intérprete constitucional, nesta sede, não poderá chegar ao ponto de concluir que as investigações parlamentares de inquérito não terão poder instrutório algum em face da natureza processual acusatória (ou pelo menos mista) decorrente do regime dos direitos fundamentais eis que isto importaria em, antes, ter-se que reconhecer a inconstitucionalidade da norma constitucional contida no art. 58, § 3º, da Lei Fundamental, o que é de todo inconcebível no sistema constitucional brasileiro, orientado pelo princípio da unidade hierárquico-normativa da Constituição⁹.

Demanda-se, então, esforço hermenêutico no sentido harmonizar-se, mediante cedência recíproca¹⁰, e dentro de uma espécie de *reserva do possível*, os poderes (investigatórios) das CPIs com as características acusatórias demandadas hoje (mas ainda não plenamente efetivadas) pelo processo penal.

Deste modo, não adentrando na discussão relativa à recepção ou não dos dispositivos a seguir referidos, pela Constituição de 1988, parece certo que, nos termos do art. 156, do Código de Processo Penal, poderá, a autoridade da CPI, de forma genérica, determinar, de ofício, diligências para

⁹ J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira. **Fundamentos da constituição**, p. 44.

¹⁰ J. J. Gomes Canotilho. **Direito constitucional...**, p. 174.

dirimir dúvidas sobre ponto relevante sob sua investigação, bem como, nos termos do art. 502, do citado diploma legal, impor a produção de novas provas e diligências com a finalidade de se convencer plenamente da verdade.

Quais seriam, em princípio, as diligências e provas referidas, é questão que encontra resposta, em determinada medida, no próprio Código de Processo Penal. Faculta-se, ao juiz penal, no decorrer da instrução, impor a realização de oitiva dos denunciados, testemunhas e peritos. Com o fito de assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, ainda se lhe defere a possibilidade de concessão de provimentos cautelares, como seqüestro de bens, hipoteca legal, arresto, depósito e administração de bens seqüestrados ou arrestados. É possível, ainda, no campo processual penal, a determinação de busca e apreensão domiciliar e pessoal, inclusive mediante diligência pessoal e, finalmente, também se assegura ao magistrado a possibilidade de requisitar documentos, dentre outras medidas¹¹.

Ressalte-se, contudo, desde já, que grande parte das atividades facultadas ao juiz penal, extensíveis subsidiariamente às CPIs, encontra-se igual e expressamente prevista pelo art. 2º, da Lei Federal n.º 1579/52:

“No exercício de suas atribuições, poderão as Comissões Parlamentares de Inquérito determinar as diligências que reputarem necessárias e requerer a convocação de ministros de Estado, tomar o depoimento de quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais, ouvir indiciados, inquirir testemunhas sob compromisso, requisitar de repartições públicas e autárquicas informações e documentos, e transportar-se aos lugares onde se fizer necessária a sua presença”.

Diante deste quadro de “poderes” há que se indagar se as comissões parlamentares de inquérito estão investidas em todos eles.

¹¹. Neste sentido, por exemplo: Fernando da Costa Tourinho Filho. *Processo Penal*, volume 3, capítulos 34 a 44; Hélio Tornaghi. *Curso de processo penal*, volume 1, p. 265 e seguintes; José Frederico Marques. *Elementos de direito processual penal*, volume 2, p. 249 e seguintes e Julio Fabbrini Mirabete. *Código de processo penal interpretado*, p. 217 e seguintes.

Parece que a resposta deva ser, neste sítio, negativa. Isto porque, do arrolamento dos poderes instrutórios que são facultados ao juiz penal, nota-se, sem qualquer margem de dúvida, que alguns deles substanciam provimentos cautelares cuja finalidade é a de assegurar, de acordo com o que já se afirmou, o provimento jurisdicional final. Tais medidas de cautela, por óbvio, não são, em sentido estrito, instrutórias. Considerando-se, destarte, que as CPIs não têm por escopo final a entrega de uma tutela jurisdicional fundada na busca da verdade material, não haveria justificativa para que os provimentos cautelares lhes fossem autorizados¹².

De modo que, por poderes instrutórios próprios das autoridades jurisdicionais, deva-se entender que estejam excluídos aqueles de cunho assecuratórios de provimento jurisdicional final¹³, como o seqüestro e a decretação de indisponibilidade de bens, arresto e hipoteca judiciária dentre outras¹⁴.

É neste sentido que tem se firmado o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“A Constituição vigente reavivou o problema [dos poderes instrutórios do parlamento], quando, no art. 58, § 3º, conferiu às

¹². Dentre outros: Uadi Lammêgo Bullos. *Op. cit.*, p. 204.

¹³. “Em boa verdade pode afirmar-se que tais poderes nada mais são do que prerrogativas incondicionadas da soberania, cujo exercício pelas CPIs tem por único objetivo possibilitar o desempenho das tarefas que lhes foram confiadas. Estas considerações reflectem-se, naturalmente, no modo como deverão ser concebidos os poderes de cognição e de investigação das CPIs, já que mesmo a actividade de investigação das CPIs é substancialmente diversa da realizada pelos tribunais. Ora, como vimos sustentando, tudo indica que as CPIs, não tendo as mesmas funções e os mesmos objectivos dos órgãos jurisdicionais, não têm que dispor de todos os poderes de investigação dos tribunais, mas apenas daqueles que sejam necessários para o exercício das suas competências e constitucionalmente compatíveis com elas. Qualquer mal-entendido neste domínio corre o risco de transformar as CPIs numa jurisdição criminal sucedânea (*Kriminalistischen Ersatzgerichtsbarkeit*), ou numa *quase justiça* (*Quasi-Justiz*), com consequências graves para o funcionamento do Estado de direito e para a protecção dos direitos fundamentais dos particulares” (Jónatas Machado e Sérgio Brito. *Op. cit.*, p. 910).

¹⁴. Gustavo Henrique Righi Ivahy Badaró. *Limites aos poderes investigatórios das comissões parlamentares de inquérito*, p. 11. Na mesma linha: Manoel Messias peixinho e Ricardo Guanabara. *Op. cit.*, p. 167.

CPIs os poderes de investigação próprios das autoridades judiciárias. Como anota a sempre lúcida Ada Pelegrini Grinover, no parecer de 1995, que instrui a impetração, ainda quando se conteste, à vista do sistema acusatório (implícito na garantia do contraditório e essencial à imparcialidade), que aos juizes se outorgam poderes investigatórios *strictu sensu*, para atribuir sentido útil à cláusula constitucional, que há de entendê-la como referida aos poderes instrutórios idênticos aos reservados aos membros do Judiciário... Se assim é, de logo, o decreto de indisponibilidade dos bens de determinada pessoa posta sob a suspeição da CPI, qual o impetrante, mostra-se de todo excedente à mais larga interpretação da autoridade das CPIs: indisponibilidade de bens ou medida similar, arresto, o seqüestro ou a hipoteca judiciária – são provimentos cautelares de sentença definitiva de condenação, os quais obviamente não se confundem com os poderes instrutórios, ou de cautela sobre provas, que se possam admitir extensíveis aos órgãos parlamentares de investigação. Não se destina a proferir julgamento, mas apenas a reunir informações úteis aos exercícios das funções do Congresso Nacional, a CPI é despida do poder de acautelar sentença que não lhe caberá proferir”¹⁵.

Ademais parece igualmente certo que algumas medidas probatórias autorizadas aos magistrados penais ainda não serão extensíveis às CPIs em face da chamada reserva de jurisdição. Seria o caso, por exemplo, da busca domiciliar, a interceptação telefônica em sentido próprio (escuta) e a decretação de prisão de qualquer pessoa (salvo em flagrante delito)¹⁶. Por isso afirma o Ministro Celso de Mello¹⁷ que “o postulado da reserva constitucional de jurisdição importa em submeter, à esfera única de decisão dos magistrados, a prática de determinados atos cuja realização, por efeito da explícita determinação constante do próprio texto da Carta Política, somente pode emanar do juiz, e não de terceiros, inclusive daqueles a quem se haja

¹⁵. STF. MS-DF n.º 23.466. Relator Ministro Sepúlveda Pertence.

¹⁶. Jónatas Machado e Sérgio Mota. *Op. cit.*, p. 912-915. Aliás, Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara (*Op. cit.*, p. 168), neste campo, lecionam: “Neste raciocínio, há sobressalto e presságio fatídico quando um poder avoca prerrogativas que lhes são estranhas. As comissões parlamentares de inquérito não podem invadir esfera de competência reservada ao Poder Judiciário, limitando direitos fundamentais. A legalidade constitucional somente sofre restrição nos casos excepcionais previstos na própria constituição, como naquelas situações em que são decretados os estados de sítio e de defesa. Nesta lógica, as comissões parlamentares de inquérito somente podem expedir comandos que restrinjam direitos com prévia autorização legal e com apoio nos princípios e nas garantias constitucionais”.

¹⁷. STF. Mandado de Segurança n. 23.452-1-RJ. Relator Ministro Celso de Mello.

eventualmente atribuído o exercício de *poderes de investigação próprios de autoridades judiciais*".

Destarte, se é certo que, mediante interpretação harmonizadora, as CPIs possuem poderes próprios das autoridades judiciárias, não se pode compreender que a elas esteja facultado o manejo de *todos* os poderes de investigação processual penal¹⁸, razão pela qual, na linha de Rogério Lauria TUCCI, poder-se-á concluir, em relação aos específicos poderes das comissões parlamentares de inquérito, o seguinte¹⁹:

"Epítome, e qualquer que seja o ângulo de visualização, à comissão parlamentar de inquérito são conferidos, no âmbito de sua atuação específica, tão-somente *poderes de investigação*, inclusive os *próprios das autoridades judiciais* em anômala atividade investigatória, e, portanto, restritos à elencação legalmente estabelecida, naquilo que consonante com a preceituação constitucional determinante de sua instituição.

Daí porque nada mais lhe incumbe do que: a) ordenar a realização de diligências reputadas necessárias; b) promover a convocação de ministro de Estado, para prestação de definidos esclarecimento; c) tomar o depoimento de qualquer autoridade federal, estadual ou municipal; d) inquirir testemunhas, sob compromisso; e) requisitar, de repartições ou outros órgãos públicos, informações ou documentos de qualquer natureza; f) determinar a locomoção de seus membros para o local em que se torne indispensável a sua presença; e g) solicitar ao Tribunal de Contas da União as inspeções e auditorias entendidas imprescindíveis à conclusão de seus trabalhos".

Ademais, mesmo quando os poderes instrutórios judiciais estiverem franqueados às CPIs, não se poderá olvidar que sua manipulação não será livre. Haverá, por certo, a contrapartida da concessão dos poderes próprios dos magistrados. Ou seja, neste sítio, deverá a autoridade das

¹⁸. "Poder-se-ia afirmar que o facto de as comissões de inquérito gozarem de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais não significa necessariamente que as mesmas gozem dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Esta orientação conduz à conclusão nos termos da qual as CPIs não dispõem de todos os poderes de investigação ou instrução próprios dos tribunais" (Jónatas Machado e Sérgio Brito. *Op. cit.*, p. 902).

¹⁹. Rogério Lauria Tucci. *Comissão parlamentar de inquérito - atuação, competência, carácter investigatório*, p. 181.

investigações parlamentares encontrar-se também vinculada aos deveres dos juízes. De modo que, se pode determinar a produção de provas, este ato deverá ser devidamente justificado, fundamentado, motivado e necessário, mormente quando importar em restrição ao exercício de direito fundamental. Observe-se, nesta linha, a decisão do Ministro Sepúlveda Pertence²⁰:

“Assim também, o *poder de investigação das autoridades judiciais*, conferido às CPIs, no qual um dos seus freios mais eficazes é precisamente o da motivação de suas decisões, as quais – ao contrário do que supõe a sua crítica no agravo – não se reduzem aos julgamentos, mas se manifestam também no exercício do poder instrutório, particularmente na admissão ou determinação de provas; sobretudo, daquêlas que interferem na área dos direitos e liberdades individuais”.

Não se pode conceber, afinal, que o Constituinte tenha querido atribuir poderes sem os respectivos deveres aos quais se encontram vinculados os magistrados.

Finalmente deve-se destacar, por óbvio, que a locução *poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais* exclui, do campo de atuação parlamentar, a prática de atos jurisdicionais em sentido estrito, como julgar, decidir, condenar, absolver ou aplicar o direito no caso concreto²¹.

²⁰ STF. Mandado de Segurança n. 23.466-1-DF. Relator Ministro Sepúlveda Pertence.

²¹ Uadi Lammêgo Bulos. *Op. cit.*, p. 203. Na mesma linha, dentre outros, Alexandre Issa Kimura (*Op. cit.*, p. 56).

§ 3. Testemunhas, indiciados e auto-incriminação.

Tendo em vista que as comissões parlamentares de inquérito não possuem por finalidade constitucional a investigação de fatos com escopo de aplicação de penas ou sanções, dever-se-á considerar que todos aqueles que comparecem perante suas atividades o terão que fazer, em princípio, na qualidade de testemunha²².

Segundo Wilson ACCIOLI a expressão testemunha tem origem no latim, *testemonium*, e quer significar toda pessoa chamada a atestar a veracidade de um ato, ou a responder perguntas, negando ou afirmando, sobre determinados fatos de que tem, de qualquer modo, conhecimento²³.

Aplica-se, para a oitiva das testemunhas, todo o enunciado entre os artigos 202 a 225, do Código de Processo Penal. Este quadro, portanto, implica em que o comparecimento das testemunhas, perante as comissões parlamentares de inquérito, seja obrigatório, não podendo haver recusa²⁴. Ademais, nota-se que as CPIs poderão realizar, inclusive, acareações.

Esta linha de entendimento vem sendo afirmada, no Brasil, desde 1953, quando do julgamento do *Habeas Corpus* n.º 32.678 pelo Supremo Tribunal Federal²⁵, quando se conclui que o comparecimento de testemunhas

²². Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara. *Op. cit.*, p. 170. De qualquer modo, sejam testemunhas ou, em sentido impróprio, indiciados, sempre se garantirá que compareçam acompanhados de advogado.

²³. Wilson Accioli. *Op. cit.*, p. 48.

²⁴. Considere-se, contudo, que se a testemunha residir fora do local onde funciona a CPI, deverá esta se deslocar para a cidade onde mora a testemunha ou poderá convidá-la a se deslocar para a localidade de sede do Parlamento, hipótese em que o comparecimento será facultativo, salvo se a comissão custear os gastos com a locomoção, como lembra João de Oliveira Filho (*Op. cit.*, p. 15). Ademais, não se tem admitido a oitiva mediante carta precatória, eis que isto estaria fora do campo de autorização da Lei Federal n.º 1579/52.

²⁵. Relator Ministro Mário Guimarães, que foi julgado em 05 de Agosto de 1953, onde se logrou alcançar a unanimidade dos votos.

perante as CPIs é obrigatório, inclusive com o dever de não calar a verdade, salvo no caso do ascendente ou descendente, em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou o filho adotivo do acusado, exceto quando não for possível, por outros meios, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias (art. 206, do CPP), bem como as pessoas proibidas de depor em razão de função, ministério, ofício ou profissão, que devam guardar segredo, exceto se desobrigadas pela parte interessada (art. 207, do CPP).

Todavia note-se que as pessoas declinadas pelos arts. 206 e 207, do Código de Processo Penal, se estão desobrigadas de depor, não podem se escusar do comparecimento.

De acordo com o art. 2º, da Lei n.º 1579/52, são obrigados a depor o cidadão comum e quaisquer autoridades federais, estaduais ou municipais.

É evidente, porém, que a obrigatoriedade do comparecimento somente se manifestará caso as testemunhas guardem alguma forma de relação, direta ou indireta, com os fatos investigados²⁶. Deve, portanto, existir um nexo de adequação entre o que se investiga e as pessoas chamadas a depor²⁷. Ademais, a presença da testemunha deve ser necessária, eis que não se pode obrigar o cidadão a depor sobre fato cuja controvérsia não se verifique²⁸, sob pena de condená-la à exposição irrazoável na mídia.

Quanto ao testemunho de autoridades deve-se notar que, perante as comissões parlamentares do Câmara, do Senado ou Mistas, estarão elas

²⁶. Razão pela qual se sustenta que a “carta de intimação” deverá informar, com certa precisão, quais os fatos encontram-se sob investigação e sobre quais deles deverá se pronunciar a testemunha. Se assim não for, a exigência de comparecimento poderá configurar ato abusivo impugnável judicialmente.

²⁷. Neste campo Jónatas Machado e Sérgio Brito aludem ao critério da pertinência ou vinculação ao fim (*Op. cit.*, p. 903).

sempre obrigadas ao comparecimento²⁹, pertençam ao quadro da administração direta ou indireta da União. Quanto às autoridades estaduais e municipais, novamente, há que se verificar o nexo de adequação. De modo que, neste sítio, portanto, incidem os limites competenciais explanados no segundo capítulo deste trabalho.

Em relação ao Presidente da República, ao Presidente do Supremo Tribunal Federal, Presidente do Congresso Nacional, Governadores de Estado, Governador do Distrito Federal e Prefeitos Municipais, vigora o entendimento pacífico de que não poderão ser obrigados a comparecer para depor, seja como autoridades indiciadas³⁰ ou testemunhas, perante comissões parlamentares de inquérito, o que, todavia, não impede o convite e/ou comparecimento espontâneo³¹. A premissa vale, inclusive, quando a CPI substanciar ato preparatório para a constituição de comissão processante de crime de responsabilidade ou infração político-administrativa. Neste caso será facultado à autoridade invocar o art. 221, do Código de Processo Penal:

“O Presidente e o Vice-Presidente da República, os Senadores e Deputados Federais, os Ministros de Estado, os Governadores de Estado e Territórios, os Secretários de Estado, os Prefeitos do Distrito Federal e dos Municípios, os Deputados às Assembléias Legislativas Estaduais, os membros do Poder Judiciário, os

²⁸. Clèmerson Merlin Clève e Solon Sehn. *Crimes fiscais e sigilo bancário: pressupostos e limites constitucionais*, p. 62-65.

²⁹. Ou seja, como salienta José Luiz Mônaco da Silva (*Op. cit.*, p. 59), não se trata, hoje, propriamente, como afirma a Lei n.º 1579/52, de *requerimento* mas, sim, de *ordenação*. Entende-se, todavia, a expressão legal porque, diante da Constituição de 1946, o comparecimento de Ministros perante a Câmara ou Senado somente poderia ocorrer se houvesse deliberação expressa da Casa Legislativa respectiva. Logo, a CPI deveria requerer à Câmara ou ao Senado (de acordo com a vinculação da comissão) para que deliberassem sobre a autorização de comparecimento de Ministro perante a investigação parlamentar. Impõe-se, logo, neste sítio, perante a Constituição de 1988, a realização de interpretação conforme.

³⁰. Note-se que, a rigor, como a CPI não julga nem condena ninguém, inexistente, neste sítio, a figura própria do indiciado. Este é o magistério, dentre outros, de João de Oliveira Filho (*Op. cit.*, p. 13) e de Alaor Barbosa (*Op. cit.*, p. 103).

³¹. Nelson de Souza Sampaio. *Op. cit.*, p. 49. Todavia, não é verdadeiro que os atos dessas autoridades não podem ou não devam ser objeto de investigação parlamentar. Tais autoridades somente não podem ser obrigadas a comparecer perante as CPIs; mas seus atos são de todo investigáveis, como já se demonstrou no Capítulo 02, onde, nada obstante, existem entendimentos em sentido contrário.

Ministros e juizes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como os do Tribunal Marítimo *serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o Juiz*".

Nos termos do art. 58, III, da Constituição Federal de 1988, os Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República poderão ser convocados para prestarem esclarecimentos sobre assuntos pertinentes com as suas atribuições. Não são ouvidas, neste caso, referidas autoridades, como testemunhas³². Mas isto não significa que não haja obrigatoriedade de seus comparecimentos, eis que a ausência injustificada importará na tipificação de crime de responsabilidade, nos termos do art. 50, da Lei Fundamental.

Deputados e Senadores, em idêntica linha, poderão ser ouvidos pelas CPIs. Mas não deverão ser obrigados a depor sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato e nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações (art. 53, § 5º, da Constituição Federal).

Parece certo, ainda, que os membros (Ministros ou Conselheiros) de Tribunal de Contas também podem ser convocados a depor perante CPIs. Afinal, repise-se, trata-se o Tribunal de Contas de órgão auxiliar do Poder Legislativo, na linha de conformação emprestada pelo próprio texto constitucional. Contudo, sobre os aspectos estritamente técnicos desses Tribunais, somente poderá o Parlamento se manifestar em última instância, na qualidade de controlador externo, aprovando ou rejeitando os seus julgamentos (art. 71, *caput*, da Lei Fundamental).

Há que se salientar, igualmente, que existe entendimento doutrinário e jurisprudencial praticamente unânime no sentido de que os depoentes, sejam testemunhas ou "indiciados", estão investidos, perante as

³². Razão pela qual não poderão responder pelo crime do art. 4º, II, da Lei Federal n.º 1579/52.

CPIs, no privilégio contra a auto-incriminação³³. De modo que, quando o depoente, sob qualquer condição, excusa-se de revelar fatos que possam incriminá-lo, ainda que sob compromisso, não estará sujeito ao campo de incidência do tipo de falso testemunho ou outros tipos penais aplicáveis às testemunhas e indiciados³⁴. Tem sido este, por sinal, o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“Não configura o crime de falso testemunho, quando a pessoa, depondo como testemunha, ainda que compromissada, deixa de revelar fatos que possam incriminá-la. Nulidade do auto de prisão em flagrante lavrado por determinação do Presidente da Comissão Parlamentar de Inquérito, dado que não se consignou qual a declaração falsa feita pelo depoente e a razão pela qual assim a considerou a Comissão. Auto de prisão em flagrante lavrado por quem não preenche a condições de autoridade”³⁵.

No corpo da decisão o Ministro relator assim esclareceu:

“Impõe-se destacar, por necessário, que a pessoa convocada por uma CPI para depor tem o triplice dever: a) de comparecer, b) de responder às indagações e c) de dizer a verdade. Embora comparecendo, tais pessoas não poderão ser constrangidas a responder todas as perguntas que lhes sejam dirigidas, se, por alguma razão, estiverem sujeitas ao dever de sigilo profissional ou funcional (CPP, art. 207) ou, se de algum modo, a resposta que lhes for exigida puder acarretar-lhes grave dano (CPC, art. 406, I c/c CPP, art. 3º). Sendo assim, a *self-incrimination* constitui causa legítima que exonera o depoente – do dever de depor sobre os fatos que lhe sejam perguntados e de cujo esclarecimento possa resultar, como necessário efeito causal, a sua própria responsabilização penal. É por esta razão que o Pleno do STF, ao julgar o HC 68.742/DF, rel. para o acórdão Min. Ilmar Galvão (DJU de 2-4-1993), proclamou que o réu, ainda que negando falsamente a prática do delito, não pode, em virtude do princípio constitucional que protege qualquer acusado ou indiciado contra a auto-incriminação, sofrer, em função do exercício desse direito, restrições que afetem o seu *status poenalis*”.

³³. No plano infraconstitucional a garantia encontra-se prevista pelo art. 406, I, do Código de Processo Penal.

³⁴. O que, todavia, não poderá substanciar subterfúgio para esconder ou encobrir a verdade ou a prática de crimes.

³⁵. STF. *Habeas Corpus* n.º 73.035-3-DF. Relator Ministro Carlos Velloso (RT 739/523).

Caso o depoente, devidamente intimado, deixe de comparecer sem motivo justificado, poderá ocorrer a chamada condução sob vara³⁶. No âmbito do processo penal faculta-se ao juiz, neste caso, que diretamente requisiite tal providência à autoridade policial. Contudo as CPIs não estarão autorizadas a adotar este procedimento diretamente³⁷: deverão, antes, solicitá-la ao Poder Judiciário³⁸, eis que tal conduta importará em restrição a direito fundamental que, por razões de segurança jurídica, deverá submeter-se ao princípio da reserva de jurisdição³⁹.

Por fim faz-se necessário salientar que as comissões parlamentares de inquérito não possuem competência para determinar a prisão de testemunhas, salvo diante da configuração, perante a CPI, do estado de flagrância, quando a voz de prisão estaria autorizada a qualquer cidadão. Esta a razão que levou o Ministro Celso de Mello, em decisão monocrática, a afirmar que “o ordenamento constitucional brasileiro, ressalvadas as situações de flagrância penal ou de prisão na vigência do estado de defesa, somente deferiu competência para ordenar a privação da liberdade individual aos órgãos que, posicionados na estrutura institucional do Poder Judiciário, acham-se investidos de função jurisdicional”⁴⁰.

³⁶. Em se admitindo a existência de indiciados perante uma CPI, parece certo que a condução sob vara somente será cabível em relação às testemunhas. Este é o entendimento, por exemplo, de Saulo Ramos (*Op. cit.*, p. 197).

³⁷. Grande polêmica na doutrina reside no fato da CPI poder ou não determinar, diretamente, a prisão da testemunha recalcitrante. Sobre a questão, leia-se a síntese do debate formulada por José Luiz Mônaco da Silva (*Op. cit.*, p. 71 e seguintes).

³⁸. Hipótese em que o juiz competente gozará de autonomia para, de forma motivada, eventualmente indeferir o pedido de condução sob vara, como lembra José Luiz Mônaco da Silva (*Op. cit.*, p. 70).

³⁹. Paulo Brossard. *Op. cit.*, p. 15. Em sentido contrário, todavia, manifesta-se doutrina minoritária, para a qual a CPI pode determinar diretamente a condução sob vara. Nesta linha, por exemplo, conferir: Alaor Barbosa. *Op. cit.*, p. 104.

⁴⁰. STF. *Habeas Corpus* n.º 71.279, de 17.03.1994 (RDA 196/195).

§ 4. Documentos públicos e privados.

De acordo com o que se afirmou anteriormente, a própria Lei Federal n.º 1579/52, em seu art. 2º, preceitua que as comissões parlamentares de inquérito poderão requisitar de repartições públicas informações e documentos, incluindo-se, aí, todos os órgãos que compõem a Administração Pública direta e indireta.

Poucas divergências doutrinárias existem em relação a esta prerrogativa das comissões parlamentares de inquérito. A única, contudo, digna de nota, diz respeito ao fato da Lei n.º 1579/52 não fazer menção expressa às sociedades de economia mista, que são pessoas jurídicas de direito privado, eis que se limita à referência das repartições públicas e autárquicas. Daí a razão pela qual se indagar se a investigação parlamentar poderia requisitar documentos e informações dessas empresas.

Embora não haja remissão expressa às sociedades de economia mista (assim como às empresas públicas, que igualmente se submetem ao regime jurídico de direito privado), deve-se compreender que tais entidades estatais também se sujeitam ao dever de apresentar documentos e informações às comissões parlamentares de inquérito⁴¹.

Neste sentido há que se compreender que a Constituição Federal, ao impor a submissão das empresas de economia mista e das empresas públicas ao regime de direito privado, o faz, certamente, não para equipara-las, na integralidade, às empresas privadas, mas porque, em vista delas exercerem uma forma de intervenção na economia, no setor em princípio reservado à sociedade civil, não será possível gozar de privilégios ou prerrogativas que os

⁴¹. Pinto Ferreira. *Op. cit.*, p. 134.

particulares não possuam, sob pena de quebrar-se a estrutura e lógica que dominam este campo de atuação. Porém, se não podem, neste sítio, gozar de privilégios estatais, o fato de se justificar as suas existências em vista do interesse público que perseguem por certo imporá determinadas vinculações típicas do Direito Público⁴². De modo que, ainda que sob regime de direito privado, sujeitam-se a certas limitações das pessoas públicas, legitimando-se, daí, o controle parlamentar sobre as atividades que desempenham e o dever de colaborarem com o poder público⁴³.

É por esta razão que Nelson de Souza SAMPAIO afirma que, embora os dizeres da lei pareçam excluir dessa obrigação as sociedades de economia mista, a prática legislativa tem indicado exatamente o contrário, de modo que não vem prevalecendo nenhuma sorte de interpretação restritiva nesta seara⁴⁴.

Questão bem mais árdua no sítio hermenêutico sob análise diz respeito à possibilidade das comissões parlamentares de inquérito requisitarem a apresentação de documentos particulares.

O problema, aqui, reside no fato de que, em princípio, tais comissões não possuem legitimidade para investigar a vida e os negócios dos cidadãos comuns, dos particulares. Protege-se, como ponto de partida, o espaço dos chamados *private affairs*⁴⁵.

A questão, contudo, não pode ser simplificada. Existe, a toda evidência, certa distinção entre os tipos de negócios privados em debate. Há que se ressaltar, por exemplo, que se o documento privado disser respeito a

⁴². Segue-se, neste sítio, a linha de pensamento de Eros Roberto Grau (*A ordem econômica na constituição de 1988*, especialmente o capítulo 4).

⁴³. Na mesma linha de raciocínio, portanto, poder-se-ia afirmar que o dever de apresentar documentos perante as CPIs alcançam, no contexto atual, as agências reguladoras, as agências executivas e as organizações sociais.

⁴⁴. Nelson de Souza Sampaio. *Op. cit.*, p. 76.

⁴⁵. Nesta linha conferir: Luís Roberto Barroso. *Op. cit.*, p. 105-112.

eventual contrato (ou convênio, ou termo de compromisso ou quaisquer outros negócios) entre um particular e a Administração, parece certo que haverá possibilidade de sua requisição e conseqüente obrigatoriedade de apresentação perante a CPI. É óbvio que, em tais hipóteses, possivelmente existirá cópia desses documentos em alguma repartição pública, situação na qual a comissão deverá requisitá-la preferencial e diretamente à entidade pública. O documento, neste aspeto, não é estritamente privado. Apresenta certa característica mista. De modo que a Administração Pública não poderá se negar a apresentá-lo sob o argumento de que diga respeito a interesses de particulares e, na hipótese remota de inexistir uma cópia desse documento na repartição pública, nenhum privilégio de sigilo poderá invocar também o particular. Afinal, do conhecimento de seu conteúdo pode-se chegar a desvelar eventual quebra do princípio da isonomia, por exemplo, na concessão de benefícios. Existe, por certo, um interesse público envolvido. Existe, em grande parte, dinheiro público proveniente de tributos em jogo. Daí porque as atividades das CPIs podem alcançar a fiscalização desses negócios.

Quando, todavia, tratar-se de negócios entre dois particulares, sem a participação estatal na relação jurídica, parece que aí a situação é diversa. O campo estrito da autonomia privada encontra-se protegido contra as incursões do poder público⁴⁶. Se, nesta sede, pode não se justificar a interferência estatal, protegendo-se de forma quase absoluta o *private affair*, isto se compreende em vista de, em tese, não existir nenhum interesse público concreto e determinado em se desvelar o conteúdo da relação jurídica entre dois particulares⁴⁷.

⁴⁶. Razão pela qual se verifica a existência de tantas polêmicas, por exemplo, no que tange ao debate da horizontalidade dos direitos fundamentais. Trata-se de um campo que, em princípio, sequer os próprios particulares poderiam admitir a interferência, seja inclusive pela normatividade constitucional ou por sujeitos externos à relação jurídica.

⁴⁷. Isto porque este campo funda-se nos princípios constitucionais da liberdade, igualdade e propriedade, que substanciam verdadeiros fundamentos e pressupostos do direito privado e da autonomia da vontade. Como direitos fundamentais, a incursão estatal nesta sede deve ser justificada em vista da proteção do interesse público ou de outros bens ou valores constitucionalmente protegidos.

Porém seria possível indagar se, não sob o fundamento fiscalizatório, mas sob o fundamento legislativo, não poderia o Parlamento interessar-se pelas relações estritamente particulares com o fito de sustentar-se, futuramente, a produção de intervenção legislativa neste campo jurídico. Ou seja, não haveria certas situações em que, legitimado pelo poder de conformação de princípios, direitos e bens constitucionalmente protegidos estaria o Poder Legislativo autorizado a intervir normativamente nas relações jurídicas privadas?

Parece que a resposta deva ser afirmativa. Como já se disse no primeiro capítulo deste trabalho, foi-se o tempo em que o Estado possuía uma configuração exclusivamente liberal que o excluía de praticamente todas as formas de intervenção no domínio privado⁴⁸. Exigências constitucionais agregadas com o desenvolvimento histórico dos direitos fundamentais, mormente o princípio da socialidade, impõe ao Estado a intervenção no domínio da sociedade civil, seja materialmente, prestando, por exemplo, os serviços públicos ou atividades econômicas em sentido estrito, ou seja normativamente⁴⁹.

Porém há que se ressaltar que, se *in abstracto*, pode haver justificativa que eventualmente autorize o conhecimento do Poder Público sobre alguns negócios estritamente privados, *in concreto* a situação deverá ser vista com muita cautela, impondo-se rigoroso controle. Isto porque as CPIs terão por escopo, neste tipo de circunstância, a preparação de edição normativa futura que deverá ser geral e abstrata. Logo, haverá de se impor às atividades investigatórias que verifiquem, assim, não apenas um negócio específico, mas um conjunto deles. Afinal, por que se conhecer um negócio concreto e não outros? Deve-se exigir a indicação legislativa perseguida em seu campo competencial. Se se tratar de negócio jurídico único, qual repercussão ele alcança a ponto de justificar a intervenção estatal no seu

⁴⁸. Eros Roberto Grau. *Op. cit.*, especialmente o capítulo primeiro. O autor demonstra, aliás, que mesmo no Estado Liberal ocorria a intervenção estatal em determinados campos.

domínio? Ou seja, as CPIs poderão, nesta sede, investigar negócios particulares no atacado, e não no varejo.

Por isso que antiga doutrina das comissões parlamentares de inquérito afirmava que poderia ocorrer eventual investigação sobre as causas e evolução das separações judiciais e divórcios (em suma, sobre campo privado). Eventualmente, para isso, poderia conhecer, no decorrer de suas atividades, de situações concretas. Mas tal não justifica que se investigue, concretamente, as razões da separação de um específico casal (embora elas possam eventualmente aparecer de forma concreta perante a Comissão)⁵⁰.

Finalmente, se se tratar de negócios privados sem quaisquer repercussões ao interesse público ou à comunidade nacional, não há dúvida que a CPI não estará autorizada a investigá-los⁵¹.

⁴⁹. Cabral de Moncada. *Direito econômico*, capítulo 1.

⁵⁰. Nelson de Souza Sampaio. *Op. cit.*, capítulo 1.

§ 5. Sigilo, busca e apreensão e decretação de indisponibilidade de bens.

Afirmou-se, anteriormente, que o estudo dos poderes das comissões parlamentares de inquérito substancia um dos campos mais tormentosos de análise no que tange com este instituto. Nesta sede é preciso reconhecer que grande parte das dificuldades reside no problema da delimitação do regime jurídico-constitucional do sigilo.

Não se pretende, e é preciso repisar isto mais uma vez, analisar o tema com grande desenvoltura, mas apenas traçar alguns de seus delineamentos principais.

O direito ao sigilo, como tem constantemente salientado a doutrina, encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988 no rol dos direitos e garantias individuais⁵¹. Decorre do art. 5º, incisos X e XII, que, respectivamente, assim preceituam: “X – são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas (...)”; e “XII – é inviolável o sigilo da correspondência e das comunicações telegráficas, de dados e das comunicações telefônicas, salvo, no último caso, por ordem judicial, nas hipóteses e na forma que a lei estabelecer para fins de investigação criminal ou instrução processual penal”.

Trata-se, logo, o sigilo, de direito constitucional submetido ao regime jurídico dos direitos fundamentais⁵². Assim, há que se considerar que não se cogita de direito absoluto⁵³. Pode, em determinadas situações, render-se, em face do caso concreto, a processo de ponderação *a posteriori* em

⁵¹. Neste sentido, por todos, conferir: Francisco Campos. *Op. cit.*, p. 341 e seguintes.

⁵². Ver, exemplificativamente: Caio Tácito. *Temas de direito público*, 3º Volume, p. 160.

⁵³. Sobre o regime jurídico dos direitos fundamentais conferir, dentre outros: J. J. Gomes Canotilho e Vital Moreira. *Op. cit.*, capítulo 4.

⁵⁴. Assim como nenhum outro direito fundamental.

relação a outros direitos fundamentais, reportando-se à questão da colisão dos direitos fundamentais. Pode, ainda, em outros casos, admitir restrição, mediante lei do Parlamento, quando houver autorização constitucional para tal, como espécie de prévia ponderação de direitos e bens constitucionalmente protegidos⁵⁵.

Com efeito, no que pertine ao regime jurídico do sigilo, nota-se que o próprio texto constitucional admite a realização de restrição a este direito fundamental em vista da proteção de bens constitucionais ligados à efetividade do investigação criminal ou instrução processual penal e, sempre, mediante autorização judicial.

Assim é plenamente concebível que o juiz penal, diante de certas situações concretas, verificados os pressupostos de necessidade da medida, adequação do meio ao fim e da proporcionalidade em sentido estrito, restrinja, observando-se igualmente o princípio da proibição do excesso, o direito ao sigilo, a fim de tutelar-se a instrução processual penal. Por isso afirmam Clèmerson Merlin CLÈVE e Solon SEHN o seguinte:

“No Direito Alemão, entende-se que, por imposição do princípio da proporcionalidade, as restrições aos direitos fundamentais devem observar os seguintes postulados: (i) princípio da conformidade ou da adequação dos meios; (ii) princípio da exigibilidade ou da necessidade; (iii) princípio da proporcionalidade em sentido estrito.

O primeiro tem por finalidade controlar a relação de adequação *medida-fim*, ou seja, se o meio empregado pela lei ou pelo ato do poder público é adequado ou apto ao alcance do fim por ele objetivado. O segundo subprincípio, o da exigibilidade ou da necessidade, conhecido, também, como princípio da menor ingerência possível, visa preservar os direitos dos cidadãos impondo que a intervenção não exceda os limites necessários ao fim que objetiva. A exigência, no caso, desdobra-se nos postulados de *necessidade material* (o meio deve ser o que menos prejudique os direitos fundamentais), *exigibilidade espacial*

⁵⁵. Wilson Antônio Steinmetz. **Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade**, especialmente o capítulo primeiro.

(a abrangência da intervenção deve ser limitada), *exigibilidade temporal* (o tempo de intervenção, também, deve ser limitado) e *exigibilidade pessoal* (a intervenção deve se limitar à pessoa ou às pessoas à que se dirigem e que terão seus interesses prejudicados).

...

Pois bem, fixadas as premissas, ***resta claro que quebra do sigilo bancário, enquanto medida restritiva de um direito fundamental, somente poderá ser deferida caso reste demonstrada a presença dos requisitos de limitação do excesso. Portanto, primeiramente, é preciso avaliar em que medida a quebra do sigilo bancário será apta ao atingimento do fim pretendido (adequação meio-fim), ou se o resultado da restrição é proporcional a sua carga coativa (proporcionalidade em sentido estrito). Por fim, a medida somente deverá ser empregada em situações-limites, como ultima ratio no procedimento investigatório (exigibilidade ou necessidade). O princípio da proporcionalidade impede sua ordinarização. O sigilo continua sendo a regra.***

...

Como ocorre, aliás, com qualquer prova, aquele que a requer deve comprovar que o fato cuja demonstração depende da quebra do sigilo é pertinente (diz respeito à causa), relevante (pode influir na decisão), controverso (não tenha sido confessado ou admitido por ambas as partes), possível (o impossível não precisa ser provado, mas o improvável, sim), não-notório (não seja de conhecimento de todos ou descoberto de presunção legal de existência ou veracidade)⁵⁶.

Trata-se, à toda evidência, portanto, a quebra do sigilo bancário, de atividade instrutória do processo penal. De modo que, uma vez facultada aos magistrados no desenvolver do processo, por certo também será extensível à autoridade da CPI. Neste caso não se duvida, evidentemente, que a ponderação autorizadora não se dará em face da tutela de efetividade do processo mas, sim, dos elevados misteres das comissões parlamentares de inquérito. Destarte a restrição ao sigilo poderá (i) decorrer da autorização judicial expressa, nos termos da lei, para render-se à proteção do bem constitucional “descoberta da verdade para finalidades penais” (permissivo que decorre inexoravelmente do art. 5º, XII, da Lei Fundamental) ou (ii) de

solicitação de comissão parlamentar de inquérito, nos termos legais, para render-se à garantia de efetividade das atividades parlamentares, com permissivo no art. 58, § 3º, que equipara, como já se demonstrou, os poderes das investigações parlamentares aos instrutórios do processo penal.

Logo não há que se afirmar que o princípio da reserva de jurisdição se coloca como impeditivo para a atuação instrutória parlamentar nesta sede. Esta interpretação busca, portanto, inserir a análise dos direitos fundamentais a partir de seu regime jurídico específico, é certo, mas também determina a compreensão do instituto na totalidade sistemática da Constituição. Se assim não fosse, estar-se-ia a aviltar o teor do preceito do art. 58, § 3º, da Carta Magna.

No âmbito infralegal, o sigilo bancário vem disciplinado pelo art. 38, §§ 3º e 4º, da Lei Federal n.º 4595, de 31.12.1964, que assim dispõe:

“Art. 38. As instituições financeiras conservarão sigilo em suas operações ativas e passivas e serviços prestados.

§ 3º. As Comissões Parlamentares de Inquérito, no exercício da competência constitucional e legal de ampla investigação, obterão as informações que necessitarem das instituições financeiras, inclusive através do Banco Central do Brasil.

§ 4º. Os pedidos de informações a que se referem os §§ 2º e 3º deste artigo deverão ser aprovados pelo Plenário da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, quando se tratar de Comissão Parlamentar de Inquérito, pela maioria absoluta de seus membros”.

Logo vê-se que há autorização constitucional e legal para a quebra do sigilo bancário por parte de comissão parlamentar de inquérito. Neste sítio, recorde-se, há que se conformar o exercício da prerrogativa ao regime dos direitos fundamentais. A prova a ser obtida pela quebra do sigilo há

⁵⁶. Clèmerson Merlin Clève e Solon Shen. *Op. cit.*, p. 62-67. Os grifos não estão presentes no original.

de ser fundamentada, deve observar o princípio do devido processo legal em sentido formal (ou seja, ampla defesa, contraditório etc.) e material (princípio da proporcionalidade), de modo que se comprove que seja absolutamente necessária, que inexistisse outro meio de obter a informação, que seja o menos constritiva possível⁵⁷, que se resguarde as informações para uso exclusivo da comissão (quebra-se o sigilo mas não se dá publicidade à mídia e à opinião pública).

Este tem sido o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

“O Supremo Tribunal Federal, por mais de uma vez, já decidiu que não tem caráter absoluto a garantia do sigilo bancário, cuja incidência – em caso de relevante interesse público – pode ser legitimamente afastada nas hipóteses previstas na Lei n.º 4595/64, cujo art. 38, § 1º (que contempla as comissões parlamentares de inquérito) foi recepcionado pelo vigente estatuto constitucional”⁵⁸.

Tudo o que se afirmou em relação ao sigilo bancário, pelos mesmos fundamentos, aplica-se ao regime do sigilo fiscal, que se encontra situado no mesmo grupo de proteção daquele direito fundamental, qual seja, o sigilo constitucional dos dados⁵⁹.

Finalmente, no que pertine com o sigilo das comunicações telefônicas, a doutrina tem feito a distinção entre comunicação telefônica propriamente dita (ou seja, sigilo do conteúdo das conversas) e registro (geralmente escrito) pertinente às comunicações telefônicas (dados normalmente armazenados pela companhia telefônica)⁶⁰.

Embora não se tenha encontrado, neste ponto, assim como nos demais, nenhuma convergência significativa, tem prevalecido, na prática, o

⁵⁷. Wilson Antônio Steinmetz. *Op. cit.*, capítulo 6.

⁵⁸. RTJ 148/366, RTJ 157/44 e RTJ 168/195, dentre outros arestos.

⁵⁹. No âmbito do Supremo Tribunal Federal, dentre outros, conferir o julgamento do MS 23.452-1/RJ, citado por Manoel Messias Peixinho e Ricardo Guanabara (*Op. cit.*, p. 188).

entendimento do Supremo Tribunal Federal no sentido de que as CPIs podem quebrar, sem autorização judicial, ou seja, diretamente por sua decisão, o sigilo dos registros telefônicos. Todavia a interceptação em sentido próprio, ou seja, a comunicação telefônica atual, seja mediante escuta ou gravação, submete-se a reserva absoluta de jurisdição⁶¹.

Finalmente, como a restrição ao sigilo somente poderá ocorrer nas hipóteses decorrentes da lei ou diretamente do regime da Constituição, deve-se anotar que as CPIs não poderão devassar livros comerciais e escrituração mercantil em vista dos artigos 17 e 18 do Código Comercial:

“Art. 17. Nenhuma autoridade, juízo ou tribunal, debaixo de pretexto algum, por mais especioso que seja, pode praticar ou ordenar alguma diligência para examinar se o comerciante arruma ou não devidamente seus livros de escrituração mercantil, ou neles tenha cometido algum vício.

Art. 18. A exibição judicial dos livros de escrituração comercial por inteiro, ou de balanços gerais de qualquer casa de comércio, só pode ser ordenada a favor dos interessados em questões de sucessão, comunhão ou sociedade, administração ou gestão mercantil por conta de outrem, e em caso de quebra”.

Ambos os dispositivos vêm repetidos, praticamente sem alterações substanciais, nos arts. 1190 e 1191, do Lei Federal n.º 10.406/2002 (que institui o novo Código Civil). Mas aquele primeiro enunciado, em sua nova redação, inicia-se reportando-se à locução “*ressalvados os casos previstos em lei*”. Logo, em havendo lei autorizativa, parece certo que inclusive este específico campo de sigilo poderá ser quebrado pela autoridade da CPI.

Há que se ressaltar, ainda, que em face do regime jurídico dos direitos fundamentais, a realização de busca e apreensão não tem sido prática admitida às comissões parlamentares de inquérito. Isto porque, do teor constitucional, a restrição à inviolabilidade do domicílio somente poderá

⁶⁰. Por todos conferir: Carlos Mário da Silva Velloso. **As comissões parlamentares...**, p. 34.

ocorrer, sem o consentimento do morador, no caso de flagrante delito, desastre, ou para prestar socorro ou, ainda, durante o dia, por determinação judicial. Deste modo, não admitidas as hipóteses não demandantes de autorização judicial em relação às CPIs, parece certo que esta providência submete-se ao princípio da reserva absoluta de jurisdição⁶². Assim, caso seja necessário, deverá a autoridade da investigação parlamentar requerer a busca e apreensão, sempre, ao Poder Judiciário.

No que se refere à indisponibilidade de bens de indiciados, embora algumas CPIs tenham se arvorado na sua decretação, consoante já se afirmou, este tipo de conduta também é vedado às investigações parlamentares. Trata-se de medida que, sob nenhuma hipótese, pode ser tipificada como instrutória. É, sem sombra de dúvida, medida cautelar que tem por escopo proteger a efetividade da prestação jurisdicional final. Como as CPIs não dão resposta jurisdicional, não há que se cogitar da possibilidade de decretação de indisponibilidade de bens, assim como de outros provimentos de caráter cautelar.

Por derradeiro deve-se anotar que as CPIs poderão praticar outras espécies de diligências, tais como deslocar-se a determinados locais, solicitar a coleta de provas periciais, proceder a feitura acareações e realizar reconhecimento de pessoas e coisas.

⁶¹. STF. Mandado de Segurança n.º 23.452-1-RJ. Relator Ministro Celso de Mello.

⁶². Luís Roberto Barroso. *Op. cit.*, p. 121-126.

CAPÍTULO 04

Elementos para a densificação do conceito de fato determinado.

§ 1. A velha questão dos conceitos.

Já se disse que as comissões parlamentares de inquérito têm por finalidade investigar *atos determinados*, seja para desvelar situações que possam esclarecer a tomada de decisões legislativas, seja para fiscalizar atos estatais ou privados de repercussão pública (estes, evidentemente, com diversas limitações e cautelas), ou para informar a opinião pública sobre questões de interesse público.

Há, portanto, em relação às CPIs, um certo requisito de finalidade do qual não poderão jamais se desvincular¹. Não se autoriza investigação, nesta sede, de fato determinado, em vista de interesses políticos eleitorais, revanchistas ou pessoais. Não se tolera a investigação de situações indeterminadas com o intuito de realização de devassas, pressões políticas ou autopromocionais. A Constituição, com efeito, deferiu especiais poderes às investigações parlamentares com o fito de permitir-lhes a realização do

¹. Afinal, implicitamente, como decorrência do princípio da legalidade, a finalidade não deixa de substanciar verdadeiro princípio constitucional vinculativo de toda atividade pública. Nesta linha conferir: Cármen Lúcia Antunes Rocha. *Princípios constitucionais da administração pública*, p. 50 e seguintes.

interesse público, confiando, a um dos Poderes da República, e não a pessoas levianas, a persecução desse mister.

Assim sendo o manejo das CPIs não pode servir para a obtenção de escopos mesquinhos, para negar a própria Constituição, as conquistas civilizatórias, os direitos fundamentais. Repita-se: deve haver indisputável vinculação das comissões parlamentares de inquérito às finalidades constitucionais que justificam a sua existência.

É por esta razão que não se pode deixar que a constituição de inquéritos parlamentares seja orientada por critérios abusivos, irrazoáveis ou arbitrários. As consequências de uma CPI, para a esfera de direitos dos cidadãos envolvidos numa investigação, seja sob qualquer rótulo, são sempre graves².

A Constituição Federal, assim, traça alguns requisitos que se prestam para limitar eventuais abusos no manejo das investigações congressuais e, de certo modo, racionaliza-las. Além da delimitação de seus poderes, barreiras expressas e implícitas são encontradas para coibir excessos que, neste campo, por vezes são usuais.

Um dos importantes limites das comissões parlamentares de inquérito, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, diz respeito à exigência de que as investigações cinjam-se à pesquisa de *fato determinado*. É, destarte, a determinação do objeto investigado que dará a medida da finalidade da investigação.

Em se tratando, o fato determinado, de um requisito e limite das investigações parlamentares, não pode deixar de ser observado. Por isso que não pode ser visto, mais que requisito jurídico-normativo-constitucional-vinculante, ligado a certo sentido de tutela teleológica das CPIs, como uma

barreira meramente retórica, ao qual os parlamentares devem, formalmente, fazer menção em seus requerimentos de constituição das investigações.

Parece, contudo, que a prática há de ser revista. A Constituição não pode abrigar expressões que sejam destituídas de valor normativo, que possuam caráter exclusivamente figurativo. Se se fala de *fato determinado*, por certo há uma razão para a observância do requisito. Quer-se impedir, como já se disse, as devassas, a utilização meramente política do instituto e assim por diante. Daí porque o *fato determinado*, ao mesmo tempo que denota, por si próprio, um limite, também expressa uma exigência de exposição bem delimitada daquilo que será investigado, como mecanismo de racionalização da investigação, como elemento que permitirá o controle de sua finalidade. Tem, logo, o requisito do fato determinado, duas dimensões: a de limite formal de constituição das CPIs (ou seja; não se pode investigar fatos genéricos, indeterminados, abstratos *etecetera*, para impedir práticas, repita-se, como a da devassa) e a de exigência de demonstração de vinculação com a finalidade³ (exigência de exposição do fato para que se verifique se há interesse legislativo, em sentido lato, que justifique a manipulação de dados poderes, se o campo de investigação está no âmbito competencial do Parlamento, se há interesse público que justifique a constituição e assim sucessivamente).

Legitima-se, portanto, a preocupação com a delimitação do que venha a ser o *fato determinado*.

Note-se, entretanto, que quando se fala de uma preocupação com a delimitação conceitual de fato determinado, não se está a querer

². O que foi suficientemente demonstrado no capítulo 1 do presente trabalho.

³. Em última análise, portanto, trata-se da indispensável exigência de motivação. Afinal, como lembra Freitas em relação aos atos administrativos, “devem os atos administrativos ser motivados, em analogia com o que sucede na prática dos atos jurisdicionais, excetuados, quicá, os de mero expediente e os ordinatórios de feição interna, quando autocompreensivos na sua expedição, designadamente na hipótese dos vinculados, ainda que sempre conveniente alguma fundamentação (...). Ainda que a lei (contra a qual, por certo, militariam fortes indícios de inconstitucionalidade) dispensasse a motivação dos atos discricionários, esta seria uma

desenvolver, propriamente, algo que deva ser compreendido como uma espécie de definição deste objeto de conhecimento que dê conta de identificá-lo com perfeição. Tal objetivo, desde o plano filosófico, epistemológico e, mesmo, prático, mostra-se absolutamente impossível. Nenhum conceito, já se concluiu de há muito, pode ter a pretensão de “dar conta” da realidade complexa. Sob qualquer hipótese a verdade poderá ser reduzida a palavras. No máximo, a partir das epistemologias dialéticas, poder-se-ia reconhecer que os conceitos aproximam o sujeito da realidade, mas dela não dão conta completamente. Todo conceito é insuficiente em vista da dialeticidade do real e da limitabilidade das palavras⁴.

Com tais pressupostos deve-se compreender que, quando, neste trabalho, afirma-se a necessidade de reflexão relativamente ao conceito de *fato determinado*, não se está a pretender, até por ser impossível, propor que se chegue a uma fórmula do tipo: “*fato determinado é...*”. Ou seja, acredita-se que o conceito em debate não pode ser colocado em uma expressão mais ou menos matemática que sirva para futuros *processos lógicos de subsunção*.

Crê-se⁵, isso sim, diversamente, que seja possível expender-se esforços para encontrar elementos que possam, de alguma forma, indiciar o que se pode entender por *fato determinado*. Elementos que, presentes em dadas circunstâncias, permitam afirmar que algum fato pode ou não pode ser determinado. Haverá espaço para a subjetividade de apreciação e para algumas ambigüidades insuperáveis. Existirão fatos indubitavelmente determinados; outros, indiscutivelmente, indeterminados. Mas grande parte,

obrigatoriedade descendente diretamente da Constituição, mais precisamente do núcleo fundante de seus princípios” (Juarez Freitas. *Estudos de direito administrativo*, p. 135-136).

⁴. Consulte-se, em relação às idéias de epistemologia, gnoseologia e filosofia ora referidas o conteúdo desenvolvido em nosso Filtragem Constitucional (Paulo Ricardo Schier. *Filtragem...*, capítulo 1).

⁵. E não se afirma que em relação às supostas ciências não existe uma dimensão de crença ou de fé.

sem dúvida, restará naquela zona cinzenta em que será impossível, com segurança, afirmar-se que são determinados ou indeterminados⁶.

O problema em torno da impossibilidade de elaboração de um conceito fechado, hermético, de *fato determinado*, ainda, avulta-se na medida em que chega-se à constatação *instrumental* dele poder substanciar verdadeiro conceito jurídico indeterminado. A hipótese, evidentemente, não é destituída de importância. Traz certas conseqüências inarredáveis, como se demonstrará em momento posterior.

Contudo as diversas dificuldades com as quais se depara neste sítio não poderão afastar os operadores do Direito do exercício de reflexão em relação a esta expressão. Reitere-se, afinal, que se a Constituição dela tratou, não o fez por mero capricho ou “penduricalho”. Com a exigência quer-se dar efetividade a uma série de direitos, bens e valores constitucionalmente protegidos. Logo cuida-se de tentar racionalizar, por diversos mecanismos, algo que não possui uma estrutura lógica bem delimitada, a não ser que se aceite a idéia de uma lógica material, de uma lógica do razoável, e não a formal.

Não se pode olvidar, então, novamente, que a exigência de *fato determinado* substancia um dos limites de atuação das CPIs. Melhor dizendo, ainda, é um requisito para a sua instalação (sem a sua configuração e demonstração não se pode constituir a investigação) e limite de atuação (ou seja, ainda que haja fato determinado, ele não pode extravasar-se para alcançar campo competencial fora do Parlamento que a instituiu, não pode alcançar atribuição de comissões já em andamento etc.).

É por esta razão que, de alguma forma, muito já se disse nesta monografia sobre o conceito de fato determinado. Com efeito, (i) já se referiu que o fato determinado deve guardar relação com o âmbito competencial do

⁶. Hartmut Maurer. *Elementos de direito administrativo alemão*, p. 55.

Parlamento. Que ele (ii) não poderá substanciar ato tipicamente jurisdicional, eis que tal importaria em afronta às cláusulas-parâmetro de harmonia e independência que orientam as relações entre os diversos “poderes” estatais. O objeto de investigação de uma comissão parlamentar de inquérito da Câmara e/ou do Senado (iii) não poderá incidir sobre o sítio competencial reservado aos Estados e Municípios porque substanciaria agressão ao princípio federativo. O fato determinado (iv) não poderá possuir uma amplitude muito larga em vista de que a investigação esbarrará no limite temporal de funcionamento da comissão e colocará, por isso, em risco, a própria eficácia de sua atuação. O fato determinado, ainda, (v) não poderá substanciar invasão de negócios jurídicos estritamente privados, que não guardem quaisquer relações com o interesse público primário ou não tragam nenhuma repercussão ao interesse público. Ademais, igualmente (vi) já restou assentado que o Parlamento não poderá, *em algumas situações*, investigar fatos determinados cujo controle esteja constitucionalmente afetado a outro órgão já instituído. Ou seja, outros limites constitucionais e legais ligam-se, de forma direta ou indireta, à idéia de fato determinado.

É preciso repisar, ainda, nesta fase do texto, e de forma preliminar ao que se desenvolverá a seguir, que ***quando se afirma que o conceito de fato determinado é um conceito jurídico indeterminado tem-se, em verdade, o levantamento de uma hipótese de trabalho. Ou seja, trata-se de uma possibilidade de análise que é colocada como necessária para a implementação de mecanismos de controle do requerimento de abertura das CPIs. Deveras, quer-se, com a hipótese, confrontar a experiência parlamentar que tem tratado, no campo da praxis, o requisito do fato determinado, como se integrasse um virtual campo de discricionariedade. A idéia é desmontar esta espécie de concepção, apontando para a possibilidade de vislumbrar a exigência constitucional como conceito indeterminado não atribuidor de discricionariedade e, com isto, chamar a atenção para a necessidade de um adequado controle. Então estabelece-se certa ponte teórica entre discursos do Direito Público que até o***

momento não haviam dialogado: o aporte dos conceitos indeterminados e seus mecanismos de controle e das Comissões Parlamentares de Inquérito, que não podem ficar imunes àquele campo da dogmática jurídica. Por isso que se disse que a hipótese é instrumental: ela é necessária na medida em que se busca configurar o conceito de fato determinado numa categoria mais controlável e racionalizável do que aquele que na experiência, implicitamente, tem sido constatada.

Com essas premissas, por conseguinte, pode-se indagar: mas o fato determinado, em si, no que consiste? Quais são seus aspectos indiciários? Como tem sido tratado na doutrina e jurisprudência nacionais? Como tem sido, se é que tem sido, controlado? São essas as questões que se pretende enfrentar no presente capítulo.

§ 2. O *fato determinado* na doutrina nacional.

A delimitação da exigência de fato determinado, nada obstante a sua importância, como ficou referido anteriormente, não tem sido objeto de grande preocupação direta e específica dos pensadores jurídicos brasileiros. O quadro doutrinário, neste campo, geralmente é omissivo⁷ ou, então, fundado em certas generalidades ou pressuposições que contribuem de maneira apenas relativa (mas não despreciada) para o debate teórico. Inexiste, portanto, sistematização no que tange com esta abordagem conceitual.

No plano normativo a questão é igualmente problemática. A Constituição Federal de 1988 não traz, em seu texto, qualquer elemento direto do qual se esteja autorizado a retirar alguma espécie de elucidação. E nem deveria fazê-lo, eis que esta não é a função da Lei Fundamental que, evidentemente, buscou deixar margem de interpretação do requisito do *fato determinado* para a necessária hermenêutica de verificação da exigência diante de cada caso concreto⁸.

Em nível infraconstitucional nota-se que a Lei n.º 1579/52, no art. 1º, limita-se a afirmar que *as comissões parlamentares de inquérito terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurar os fatos determinados que deram origem à sua formação*, não se preocupando em delimitar conceitualmente o que sejam estes *fatos determinados* e, no art. 5º, § 1º,

⁷. Uma considerável parte da doutrina limita-se, nesta sede, a afirmar, que as comissões parlamentares deverão ter por objeto *fato determinado*, e nada mais. Confira-se, exemplificativamente, nesta linha: Manoel Gonçalves Ferreira Filho. **Curso de direito constitucional**, p. 140; Hely Lopes Meirelles. **Direito municipal...**, p. 477; Rosah Russomano. **Curso...**, p. 368; Pinto Ferreira. **Curso de direito constitucional**, p. 331; Celso Ribeiro Bastos. **Curso de direito constitucional**, p. 353 e Wilson Accioli. **Op. cit.**, p. 286, dentre outros.

⁸. Não olvidar, neste campo, as lições de Friedrich Müller no sentido de que toda interpretação adequada da Constituição, que implique sua atualização de conteúdo, só pode se dar em vista de um caso concreto (**Métodos de trabalho do direito constitucional**, p. 61). Aliás, em vista da demanda do caso concreto Müller chega a propor que se utilize a expressão “concretização” da Constituição no lugar de interpretação.

admite que o objeto da investigação possa recair sobre fatos múltiplos, diversos, hipótese em que dirá a comissão, em separado, sobre cada um deles.

Todavia deve-se salientar que, diante da multiplicidade de fatos, há que se exigir que aqueles que possam ser designados como *decorrentes* guardem alguma conexão, algum nexo de pertinência com o fato principal, sob pena de colocar-se em risco a eficácia das investigações e os direitos dos cidadãos envolvidos. Com efeito, lembra Moacyr Lobo da COSTA:

“Constituídas para a investigação de determinados fatos, as comissões terão ampla ação nas pesquisas destinadas a apurá-los, mas, não poderão estender a investigação a outros fatos não compreendidos entre os que deram origem à sua formação.

Sendo ampla sua ação investigatória, seu objetivo é, contudo, limitado.

Tudo quanto disser respeito direta ou indiretamente aos fatos determinados, que deram origem à formação da comissão de inquérito, pode ser investigado, amplamente.

...

Mas a questão da pertinência ou da relevância é sumamente importante, não só do ponto-de-vista das garantias individuais, como do ponto-de-vista da seriedade e da eficácia da investigação. O poder de investigar não é genérico ou indefinido, mas eminentemente específico, ou há de ter um conteúdo concreto, suscetível de ser antecipadamente avaliado na sua extensão, compreensão e alcance pelas pessoas convocadas a colaborar com as comissões de inquérito”⁹.

No Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por sua vez, encontra-se, no art. 35, § 1º, que “**considera-se fato determinado o acontecimento de relevante interesse para a vida pública e a ordem constitucional, legal, econômica e social do país, que estiver devidamente caracterizado no requerimento de constituição da comissão**”.

Esta primeira delimitação conceitual, trazida pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, embora não seja suficiente, por si só, para

explicar o que seja o fato determinado, possui algumas virtudes. Em primeiro lugar, ***exige que o fato seja relevante ou, em outras palavras, esteja vinculado a algum interesse público***. Além disso coloca o **dever de exposição, de justificação, de motivação clara no sentido da delimitação do fato determinado**, mormente quando utiliza a expressão “devidamente caracterizado no requerimento”. Tem-se, logo, neste âmbito, duas reduções conceituais.

Portanto, do campo normativo expresso, nada mais se pode afirmar sobre o conceito de *fato determinado* que não seja **(i)** a exigência de que seja relevante, **(ii)** a imposição de sua demonstração/delimitação no requerimento de abertura da CPI, bem como **(iii)** a admissão de que possa ser múltiplo.

Em relação ao aspecto da demonstração/delimitação do fato determinado no requerimento de abertura das CPIs, nada obstante o princípio da presunção de legitimidade dos atos estatais, parece certo que não estará o Parlamento desobrigado de expor a finalidade legislativa, fiscalizatória ou representativa a ser perseguida pela investigação. Lembra, nesta linha, José Márcio Monsão MOLLO que:

“Assim, é indispensável, para que se torne legítima a investigação parlamentar, se anuncie, com clareza e de modo adequado, a finalidade legislativa que se destina. Se essa finalidade se presume em atenção à alta autoridade do Congresso, os tribunais, entretanto, na ressalva ou na defesa de direitos individuais ameaçados ou violados, podem decidir, em face do contexto da resolução que designa o objeto do inquérito, que a investigação se destina antes a expor os negócios privados à indiscriminada e maliciosa curiosidade pública, do que servir a um específico intento legislativo por parte do Congresso.

...

Não podemos simplesmente presumir que toda investigação congressional se justifica por conveniências públicas se pelo peso

⁹. Moacyr Lobo da Costa. *Op. cit.*, p. 116-7.

que a estas se atribui vem a romper-se o necessário equilíbrio entre elas e os direitos individuais”¹⁰.

Geraldo ATALIBA, analisando o objetivo específico da comissão parlamentar de inquérito, afirma o seguinte:

“A Constituição Federal diz especificamente que se cria uma CPI para apurar determinado fato. A palavra inquérito, a que se refere o próprio texto da Constituição, já indica que este fato é irregular, ou presumivelmente irregular.

Em outras palavras, é um modo, uma maneira mediante a qual o Poder Legislativo investiga uma irregularidade. *Presumível*, porque, quando começa a investigar, ainda não tem conclusão. Tem a presunção, tem o indício de que houve uma irregularidade, uma ilegalidade praticada dentro do âmbito do Poder Executivo. Então, vai investigar para chegar a uma conclusão.

Esta CPI sempre se volta para a investigação de um ato determinado, que se presume seja irregular. Se não, não se justificaria a criação da CPI”¹¹.

Logo, para o publicista paulista, o fato determinado deve ser, necessariamente, irregular ou ilegal. Nesta linha, afirmou-se no primeiro capítulo, ainda perfilham Alexandre Issa KIMURA¹², Uadi Lammêgo BULOS¹³ e J. CRETELLA JUNIOR, este último chegando a sustentar que os fatos investigados devam ser criminosos¹⁴.

Em sentido contrário João de OLIVEIRA FILHO leciona que

“São investigáveis todos os fatos que possam ser objeto de legislação, de deliberação, de controle, de fiscalização, por parte de quaisquer órgãos do Poder Legislativo federal, estadual ou municipal.

Não são fatos investigáveis pelo Congresso aqueles que sejam criminosos, salvo quando estejam sujeitos à sua competência jurisdicional.

...

¹⁰. José Márcio Monsão Mollo. *Op. cit.*, p. 102.

¹¹. Geraldo Ataliba. *Op. cit.*, p. 241.

¹². Alexandre Issa Kimura. *Op. cit.*, p. 17.

¹³. Uadi Lammêgo Bulos. *Op. cit.*, p. 1 e 5.

¹⁴. J. Cretella Júnior. *Comissão parlamentar...*, p. 433.

Ademais, fora da competência cumulativa de ambas as Casas do Congresso e fora da competência de cada Casa do Poder Legislativo, qualquer fato emergente escapa do âmbito de seu poder de investigação por meios compulsórios.

...

Sobre educação, sobre condições das fábricas, sobre leis relativas à pobreza, sobre mecanismos do governo, sobre reorganização das forças armadas, sobre limites dos poderes dos ministros, sobre princípios concernentes à taxaço, as investigações têm profundamente afetado os contornos da política.

Não importa que o fato esteja relacionado com determinados indivíduos ou com determinadas empresas de ordem privada.

Mas o Congresso não tem um poder geral de fazer inquéritos sobre alguns ou sobre todos os negócios privados dos cidadãos”¹⁵.

De acordo com Cássio Juvenal FARIA deve-se entender por fato determinado aquele que é preciso, ainda que múltiplo, dotado de relevância pública e compreendido no âmbito de atuação do Parlamento¹⁶.

Em linha parecida Aurélio SAFFI leciona que o fato determinado é o fato individualizado, buscando esclarecer seu pensamento através de exemplo:

“Não se poderá propor a instituição de uma comissão especial sem os requisitos mínimos estabelecidos na Constituição Federal. Essa comissão não poderá, por exemplo, investigar *todos os pagamentos efetuados em tal exercício*, mas deverá ser instituída para investigar *tal pagamento e tal empenho*. Não será admitida descrição genérica dos assuntos, sem especificação de cada um deles e sem identificação ou individualização de possíveis e eventuais irregularidades que teriam sido praticadas na administração municipal”¹⁷.

José Nilo de CASTRO, citando precedentes jurisprudenciais, anota que a comissão de inquérito somente pode ter por objetivo a apuração de fatos determinados, e não o de pretender uma devassa no Poder Executivo.

¹⁵ João de Oliveira Filho. *Op. cit.*, p. 71-2. Os grifos não estão presentes no original.

¹⁶ Cássio Juvenal Faria. *Op. cit.*, p. 16-17.

¹⁷ Aurélio Saffi. *Op. cit.*, p. 66.

Logo, para o autor citado, a delimitação do objeto é exigência imunizadora contra as devassas, mas não esclarece o que entende, propriamente, por fato determinado¹⁸.

Após ressaltar que o objeto da CPI deve possuir relevância e vinculação com o interesse público, Frederico Augusto D'Avila RIANI afirma que

“Não se pode criar uma CPI para investigar fatos abstratos ou situações indefinidas, sob pena de se atribuir ao parlamento poderes absolutos, contrários ao Estado de Direito, com a possibilidade de violação do princípio da separação das funções do Estado e, até, mesmo, dos direitos fundamentais.

Isso não quer dizer que este fato já tem que estar com todas as suas sutilezas determinadas. Para que haja a instauração de uma CPI, é preciso a existência de indícios, com certa densidade, de uma irregularidade”¹⁹.

De modo que o fato determinado não precisa ser *in totum* determinado, pois daí não seria necessária a instauração da CPI²⁰.

Nesta seara Miguel REALE assinala que *fato* indica algo que já aconteceu no mundo do Direito e que *fato determinado* é fato definido, estabelecido, certo, de modo que possa ser *certificável de maneira circunscrita*²¹.

No âmbito da doutrina anterior à Constituição de 1988, contudo, parece que o autor mais cauteloso e preocupado com a limitação do fato determinado é Ruy SANTOS que, em trabalho de 1972, em longa passagem de citação imprescindível, assim se pronunciou:

“O Abuso, porém, está no entender que seja *fato determinado*.

¹⁸. José Nilo de Castro. *Direito municipal positivo*, p. 112.

¹⁹. Frederico Augusto D'Avila Riani. *Op. cit.*, p. 338-9.

²⁰. Idem, *ibidem*.

²¹. Miguel Reale. *Questões de direito público*, p. 105.

...

Há de se concluir que pretende [a lei] um *fato* realmente *determinado*, claro, indiscutível. Nunca vago. De modo a permitir uma ação mais precisa, limitada, para se chegar a uma conclusão também precisa. E mais que isso: um fato importante. Com isto não se pretende reduzir o poder de investigação do Congresso. É que há outros meios de se saber o que se quer. Como a convocação de ministros ou de chefes de serviços, ou o requerimento de informação. Um requerimento respondido, a tempo, com precisão, afasta dúvidas.

...

Há assim, fato determinado e fato vago. E destes que não determinam, não limitam coisa alguma. Comissões têm, por isso mesmo, sido criadas para uma finalidade, e passando a outra. Os que defendem a tese dessa possibilidade apegam-se a Pontes de Miranda, como o ex-Deputado Celestino Filho, em parecer na Câmara dos Deputados, onde cita o comentarista: *A investigação somente pode ser sobre fato determinado, ou em consequência, sobre fatos determinados que se encadeiem, ou serem. O estado permanente, em que se aponte insolvência, comércio ilícito, é fato determinado; porém é preciso que se diga qual é. Se, por exemplo, alguma empresa de serviço público está a cobrar preços mais altos do que o preço fixado, há fatos determinados, que se repetem, mais ou menos freqüentemente.*

Perdoe-me entretanto, aquele eminente constitucionalista: essa não foi a intenção do constituinte. E tanto não foi que há limitação no tempo para a investigação. As comissões criadas têm prazo certo para concluir o seu trabalho. Violência policial vagamente expressa, ou corrupção eleitoral, ou vago abuso de poder econômico, ou abuso do poder político são fatos que se repetem. Daí não se conclua que, enquanto se verificarem, está a comissão instalada com poderes para investigar. Certo que há fatos, - e fatos claramente determinados - que se entrelaçam de tal maneira que não há como apurar um sem penetrar o outro. Aí sim há o encadeamento a que se refere Pontes de Miranda. Mas fora disso, não.

Há, porém, ligado ao fato determinado, outro aspecto a merecer comentário. É o referente à ação fiscalizadora do Poder Legislativo que é ampla. Diz Aloísio de Carvalho que *o fato tanto é o pertinente, como o estranho à atividade específica do Poder Legislativo.*

E o Poder Legislativo é tudo. Tem interesse de conhecer tudo. Em apurar tudo. São os fatos de ordem pública e política, de ordem econômica e social, a que se referiu Laudo de Camargo. A investigação proposta em projeto de constituição de comissão de inquérito tem, todavia, que ser clara e limitada. *Determinado o fato.* A curiosidade de ordem geral pode e deve ser atendida através das comissões permanentes. E porque assim não se

procede é que há excesso de CPIs. O ensino superior, por exemplo, ou as deficiências do ensino de grau médio ou primário, o problema de direitos autorais, a inflação, o sistema ferroviário são fatos que não carecem nem justificam a criação de um órgão especial, autônomo, de investigação”²².

Nota-se que o autor adota a mesma tese que posteriormente foi defendida por Fábio Konder COMPARATO²³, exposta no primeiro capítulo deste trabalho, no sentido de que, em vista de implícita adoção do princípio da proporcionalidade, as CPIs devem ser subsidiárias aos trabalhos que possam ser realizados por outras comissões, mormente permanentes, ou cujos resultados possam ser obtidos por outros mecanismos, como o pedido de informação. Ademais, denota Ruy SANTOS, ainda, grande preocupação no que tange com a exigência de que os fatos múltiplos guardem verdadeira conexão com o principal. Todavia, como ocorre em regra, o fato determinado, em si, mais uma vez é explicado através de exemplos (válidos como ilustração, é certo, mas sem aptidão para permitir alguma redução conceitual).

Faz-se necessário, neste momento, transcrever integralmente o pensamento de Pontes de MIRANDA, referido anteriormente, em virtude de sua riqueza:

“Fato determinado é qualquer fato da vida constitucional do país, para que dele tenha conhecimento preciso e suficiente a Câmara dos Deputados ou, o Senado Federal; e possa tomar as providências que lhe couberem. Se fizerem funcionar tal regra, se lhe revelarem todo o conteúdo e a tornarem, na prática, o instrumento eficaz que o texto promete, ter-se-á conferido à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal relevante função no regime presidencial, ainda asfixiante, que a Constituição manteve, crendo tê-lo atenuado quanto devia.

A investigação somente pode ser sobre fato determinado, ou, em consequência, sobre fatos determinados que se encadeiem, ou seriem. O estado permanente, em que se aponte, e.g., insolvência, comércio ilícito, é fato determinado; porém é preciso que se diga qual é. Se, por exemplo, alguma empresa de serviços

²². Ruy Santos. *Op cit.*, p. 172-174.

²³. Fábio Konder Comparato. *Direito público...*, p. 87-91.

ao público está a cobrar preços mais altos do que o preço fixado, há fatos determinados, que se repetem, mais ou menos freqüentemente. Se o banco está a cobrar, por fora, juros ilegais, há fatos determinados, que se repetem, mais ou menos freqüentemente. Se o governo está a emitir sem lei, violando o art. 65, VI, 2ª parte, da Constituição de 1946, há fato determinado: aí, determinou-se fato, que pode ter sido único, ou ter-se repetido (pluralidade de fatos determinados por seus elementos componentes, isto é, emissão + carência de lei). O que se inquire é se, ou *quando*, ou *onde*, ou *como*; mas é preciso que se trate de fato determinado.

As autoridades competentes para conhecer de fatos da vida de empresas particulares são muitas, mas a competência é distribuída e a cognição depende da legitimação para suscitá-la. Não pode o Congresso Nacional abrir comissão de inquérito para verificar se o banco *a* está insolvente, ou *se* vai ficar insolvente, ou se o banco *a* entrou em crise de diretoria, ou em crise com seus empregados. Nem investigar crise, *in abstracto*, ou *in concreto*, em determinada empresa, que recebe subvenção, ou ajuda por obra executada (subvenção por obra). Pode investigar se a subvenção tem sido paga, satisfeitos os pressupostos para ser válida. Pode mais: pode investigar se a fortuna de alguma pessoa que foi empregado público, ou exerceu cargo na administração, corresponde com as declarações de imposto de renda. Pode investigar se a administração está dispensando, ilegalmente, multas, ou dando divisas estrangeiras, contra a lei.

...

Não se pode abrir inquérito, com base no art. 53 [da Constituição de 1946], sobre crises *in abstracto*²⁴.

José Celso de MELLO FILHO, em artigo recorrentemente citado, sustenta que

“somente fatos determinados, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos e indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso”²⁵.

²⁴. Pontes de Miranda. *Comentário à constituição de 1946...*, p. 432-433.

²⁵. José Celso de Mello Filho. *Op. cit.*, p. 156-7.

Percebe-se, no argumento, o mesmo problema de sempre: o que é fato concreto, preciso ou individuado? O nível de indeterminação permanece o mesmo que se tinha originariamente.

Idêntica situação se pode deparar em face da seguinte passagem de Manoel Gonçalves FERREIRA FILHO: “a criação da comissão de inquérito presume a *determinação de seu objeto, com a possível, e sempre necessária, precisão*. Disto decorre, ademais, que a atuação da comissão somente é válida enquanto não ultrapasse esse objeto, enquanto se atenha às lindes objetivamente definidas quando de sua constituição”²⁶.

Há quem afirme, e é o caso de Victor Nunes LEAL, que “onde há fatos apontados há fatos determinados”, sendo certo que “o conceito de fato determinado não pode ser definido *a priori*, devendo ser apurado em cada ocorrência, eventualmente com o controle do Poder Judiciário”²⁷. Embora seja absolutamente correta a idéia de que o fato determinado não pode ser apurado *a priori*, devendo ser verificado em cada caso concreto e admitindo certo controle jurisdicional, não se pode aceitar que onde haja fatos apontados haja necessariamente fatos determinados. Se assim fosse qualquer fato seria determinado, o que destituiria de sentido a exigência constitucional.

Francisco CAMPOS, em parecer que substancia um dos principais escritos sobre o tema no país, bem mais preocupado com a imposição de limites aos poderes das CPIs em relação aos negócios estritamente privados, assim se pronuncia em relação ao fato determinado:

“O requisito de pertinência e de relevância resulta do axioma de processo criminal, assim como do processo civil, de que ninguém pode ser incriminado, ou que não pode fundar a reivindicação de um direito, senão com fundamento em fatos definidos e concretos, suficientemente específicos e inequívocos, de maneira a poderem constituir objeto de investigação e de prova.

²⁶ Manoel Gonçalves Ferreira Filho. *Comissão legislativa...*, p. 301.

²⁷ Victor Nunes Leal. *Atividades do congresso*, p. 534.

...

Assim, é indispensável, para que se torne legítima a investigação parlamentar, se enuncie, com clareza e de modo adequado, a finalidade legislativa a que se destina.

...

Se, assim, o inquérito é sobre ações, atos ou fatos determinados, que atos e fatos são estes, quando, como e em que circunstâncias ocorreram ou foram praticados?”²⁸.

Nota-se, pela breve passagem citada, a razão do autor ser amplamente festejado pela doutrina pátria. Além de apontar o requisito do fato determinado como exigência de exposição e vinculação de finalidade, agrega o fundamento, praticamente não explorado por outros pensadores, do devido processo legal²⁹. Sem a devida delimitação do objeto não haverá possibilidade de defesa³⁰. Ademais, foi quem primeiro fez remissão a elementos da estrutura de um fato: *quem, quando, onde, como* e assim por diante.

Saulo RAMOS, também em prestigiado parecer, manifestou o seguinte entendimento no que pertine com o objeto das investigações parlamentares:

“Em suma: somente fatos determinados, concretos e individuados, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do país, é que são passíveis de investigação parlamentar. Constitui abuso instaurar-se inquérito parlamentar com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O Legislativo não dispõe de poderes gerais e indiscriminados de investigação. A constituição *impõe* que o inquérito parlamentar objetive atos, ações ou fatos concretos. Não há, no ordenamento constitucional brasileiro, investigações difusas. O objeto de investigação da comissão de inquérito há de ser preciso. (...) É a falta de objetividade (...) que

²⁸. Francisco Campos. *Op. cit.*, p. 361-363.

²⁹. Normalmente aqueles que tratam da exigência do devido processo legal no campo das CPIs desenvolvem raciocínio vinculado à extensão dos poderes investigatórios, mas não o vinculam ao objeto da investigação.

³⁰. Ou seja, o direito de defesa (devido processo legal, contraditório etc.) haveria de estar presente nas CPIs, mesmo não se tratando de um processo que não tenha por finalidade punir ninguém, em vista dos amplos poderes que maneja e dos reflexos constritivos aos direitos fundamentais que deles decorrem.

tem sido a causa maior da descaracterização e da ineficácia das investigações parlamentares”³¹.

Em seguida, buscando demonstrar a idéia de inadmissibilidade das chamadas comissões gerais de inquérito (CGIs), anota:

“O inquérito parlamentar, embora instrumento legítimo de controle democrático do poder político, não pode ser utilizado como forma de investigação abusiva, que desatenda aos postulados do *due process of law*.

...

A locução constitucional [fato determinado] tem um sentido próprio. Nada mais significa (...) do que fatos precisos, definidos, concretos, específicos e inequívocos, dê maneira a poderem constituir objeto de investigação e de prova.

...

A CPI aqui comentada não observou esta inafastável exigência, como muito bem observou seu presidente. Esta CPI, assim, pode vir a assemelhar-se à Comissão Geral de Inquérito (CGI), que tantas arbitrariedades cometeu que não podem ser repetidas pelo Legislativo, o primeiro guardião da democracia, que alimenta e vive da constitucionalidade”³².

Em aberta e declarada contraposição ao pensamento acima citado, Alaor BARBOSA tenta polemizar o debate rechaçando as teses que buscam vislumbrar no fato determinado uma limitação aos poderes investigatórios das CPIs:

“A expressão *fato determinado* não tem – simplesmente porque não poderia ter – o sentido restritivo da liberdade do Congresso Nacional de criar comissões de inquérito, que lhe pretende conferir, com sua interpretação interessada, o parecer do Consultor-Geral da República.

Fato determinado não é, como afirma o parecer, fato concreto individuado em sentido estrito. *Fato determinado* quer dizer fato na sua acepção mais lata, que se confunde com a da palavra questão. Empregou a Constituição a locução *fato determinado* como poderia ter utilizado a locução *questão determinada*. A palavra *determinado* foi empregada pelo legislador constituinte por causa da necessidade, sentida na frase, de se ajuntar à

³¹. Saulo Ramos. *Op. cit.*, p. 198.

³². *Idem*, p. 200.

palavra *fato* um adjetivo. Já que quis o legislador empregar, embora desnecessária, a palavra *fato*, teve de fazê-la acompanhar de um adjetivo. Não poderia o legislador dizer *comissões de inquérito sobre fato ... e por prazo certo ...*

Era preciso qualificar a palavra *fato*, uma vez que, repetimos, preferiu o legislador utilizá-la, embora desnecessariamente. O legislador poderia ter dito, por exemplo, em vez de *fato determinado*, *fato irregular*, ou *fato suspeito*, ou *fato chegado ao seu conhecimento*, ou, por que não?, *fato notório*. Ele optou pelo adjetivo-particípio *determinado*: *fato determinado*.

...

O particípio-adjetivo *determinado* tem, nesse contexto, sentido oposto de *qualquer*, e é empregado tão-só em virtude da necessidade de não se deixar o substantivo *fato* abandonado, desacompanhado, na frase, de um adjetivo vinculatorio do substantivo a que acede.

A locução *fato determinado* significa antes uma necessidade de *fundamentação* da criação de uma determinada comissão congressual de inquérito, do que uma restrição da matéria objeto de investigação³³.

Conclui, finalmente; seu raciocínio, invocando a seguinte passagem de Aliomar BALEEIRO:

“Que assim deve ser entendida essa locução prova-o a posição assumida pelo constituinte ALIOMAR BALEEIRO (...):

É inteiramente supérflua a disposição [fato determinado] porque, no desempenho de suas funções, ambas as Câmaras podem recorrer aos inquéritos sobre quaisquer fatos, determinados ou não, assim como a todo e qualquer meio idôneo, que não lhe seja vedada por cláusula expressa, ou implícita, da Constituição”³⁴.

Todavia é preciso recordar que a proposta de Aliomar BALEEIRO foi rejeitada. A exigência do *fato determinado* foi consagrada constitucionalmente e, mais do que isso, não pode ser concebida a expressão *determinado* como um adjetivo sem maior repercussão. Do contrário estar-se-ia autorizado a dizer-se que quando o constituinte fala de interesse público, aí o adjetivo *público* teria sido colocado apenas para que o substantivo *interesse*

³³. Alar Barbosa. *Op. cit.*, p. 87-94.

³⁴. *Idem*, p. 95.

não ficasse sozinho. Com efeito, não se pode crer que o constituinte estivesse preocupado com os problemas de solidão dos substantivos.

Finalmente há que se enunciar o pensamento de Nelson de Souza SAMPAIO:

“O segundo requisito constitucional expresso para a criação da comissão investigadora é que o inquérito verse sobre fato ou fatos determinados. Fatos vagos ou imprecisos, que não se sabem onde nem quando se passaram, são meras conjecturas que não podem constituir objeto de investigação. Mas não basta que se aponte um fato determinado para que se justifique o pedido de inquérito. Está implícita a exigência de que se trate de fato que se prenda à atividade legislativa, fiscalizadora ou de esclarecimento público da câmara que vai proceder ao inquérito. Não se pode pedir uma investigação parlamentar sobre a falência de uma firma que não tenha negócios com o poder público, como não se pode pedi-la para descobrir as causas do desquite de determinado casal”³⁵.

No mais, em relação à produção teórica desenvolvida neste sítio pela doutrina brasileira, o que se encontra, normalmente, são variações do que ora se compilou.

Percebe-se, indiscutivelmente, assim, que há certos consensos: o fato deve ser certo, preciso, concreto, delimitado, determinável *etecetera*. Mas, daí, decorrem novos problemas: O que é fato certo?, Qual grau de concretude se exige? Qual a extensão da delimitação do objeto? O que é um fato *determinável*?

Muitas das expressões utilizadas para caracterizar o fato determinado não passam de sinônimos que tornam a definição circular ou pleonástica. Por isso que, nada obstante o esforço já despendido pelos publicistas brasileiros, pouco ainda se caminhou em relação ao conceito de *fato determinado*, embora, do que se expôs, pode-se retirar aspectos indiciários, e

³⁵. Nelson de Souza Sampaio. *Op. cit.*, p. 47.

certamente relevantes, para a atividade hermenêutica densificadora do requisito constitucional.

§ 3. Os conceitos jurídicos indeterminados e o *fato determinado*.

Grande parte das dificuldades encontradas pela doutrina em relação à delimitação do que seja o *fato determinado* decorre da natureza desta exigência substanciar um conceito jurídico indeterminado³⁶. Daí porque sua caracterização só pode ser verificada *a posteriori*, em vista de situações concretas descritas no requerimento de abertura das CPIs. Assim compreende-se a razão pela qual a doutrina brasileira, em diversas ocasiões, somente consegue explicar o requisito através de remissões a exemplos concretos ou hipotéticos ou, então, mediante remissões a outros conceitos indeterminados.

Idêntica situação pode ser encontrada, por exemplo, no campo do Direito Administrativo, onde se depara com indagações do mesmo gênero em relação a conceitos do tipo *interesse público*, *moralidade pública*, *valor histórico*, *valor monumental* e *bem comum*. E quiçá por tal razão esta sede do Direito desenvolveu importante e extensa produção teórica sobre os conceitos jurídicos indeterminados³⁷.

³⁶. Reitera-se, neste momento, as ressalvas feitas ao final do § 1º deste capítulo. A afirmação de que o requisito de fato determinado é um conceito indeterminado é uma hipótese instrumental de trabalho. Quer-se, mais, buscar as consequências da hipótese do que demonstrar, propriamente, a sua veracidade.

³⁷. Note-se, exemplificativamente, os seguintes textos ora tomados como referência: Almiro do Couto e Silva. *Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo*, in Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, n.º 46, Porto Alegre: Instituto de Informática Jurídica do Rio Grande do Sul, 1988; António Francisco de Sousa. *Conceitos indeterminados no direito administrativo*, Coimbra: Almedina, 1994; Augusto Martinez Perez. *O controle da administração pública na constituição*, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 03, São Paulo: Revista dos Tribunais, Abril a Junho de 1993; Augusto Martinez. *O controle da administração na constituição*, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 03, São Paulo: Revista dos Tribunais, Abril a Junho de 1993; Celso Antônio Bandeira de Mello. *Curso de Direito administrativo*, 8ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996; Celso Luiz Moresco. *Conceitos jurídicos indeterminados*, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 14, São Paulo: Malheiros, 1996; Dinorá Adelaide Musetti Grotti. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa* in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 12, São Paulo: Revista dos Tribunais, Julho a Setembro de 1995; Eduardo García de Enterría e Tomás-Ramón Fernández. *Curso de derecho administrativo*, 8ª ed., Madrid: Editorial Civitas, Volume I, 1997; Eros Roberto Grau. *O direito posto e o direito pressuposto*, São Paulo:

Todavia não se pode olvidar que a preocupação com tal espécie de conceitos não é exclusiva do Direito Administrativo. Aliás, desde a esfera da Teoria Geral do Direito, não são poucos os esforços que vêm sendo empregados para a compreensão dos conceitos indeterminados³⁸. Trata-se, logo, não de categoria do Direito Administrativo que se pretende adaptar ao Direito Parlamentar (e ao Direito Constitucional em última análise), mas de

Malheiros, 1996; Germana de Oliveira Moraes. *Controle jurisdicional da administração pública*, São Paulo: Dialética, 1999; Hartmut Maurer. *Elementos de direito administrativo alemão*, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 2001; Hugo de Brito Machado. *Motivação dos atos administrativos e o interesse público*, in Revista Interesse Público, n.º 03, São Paulo: Notadez, Julho a Setembro de 1999; Jessé Torres Pereira Junior. *O controle da administração pública na constituição brasileira*, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 07, São Paulo: Revista dos Tribunais, Abril a Junho de 1994; Leonel Ohlweiler. *Direito administrativo em perspectiva – os termos indeterminados à luz da hermenêutica*, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000; Marçal Justen Filho. *Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo*, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 26, São Paulo: Malheiros, 1999; Marcelo Hager. *A discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados*, in Revista dos Tribunais n. 756, São Paulo, 1998; Maria Luísa Duarte. *Discricionariedade administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados – contributo para uma análise da extensão do princípio da legalidade*, in Boletim do Ministério da Justiça n. 370, Lisboa, 1987; Maria Teresa de Melo Ribeiro. *O princípio da imparcialidade da administração pública*, Coimbra: Almedina, 1996; Mariano Bacigalupo. *La discrecionalidad administrativa – estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución*, Madrid: Marcial Pons, 1997; Miguel Sánchez Morón. *Discrecionalidad administrativa y control judicial*, Madrid: Editorial Tecnos, 1995; Nagib Slaibi Filho. *Discricionariedade e conceitos indeterminados na constituição*, in ADV – Advocacia Dinâmica, São Paulo: COAD, 1996; Onaldo Franco Jannotti. *Conceitos indeterminados e origem lógico-normativa da discricionariedade*, in Revista de Direito Público n. 64, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982; Regina Helena Costa. *Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa*, in Revista de Direito Público n. 95, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990 e Wladimir da Rocha França. *Considerações sobre o controle de moralidade dos atos administrativos*, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 27, São Paulo : Malheiros, 1999.

³⁸. Basta observar, por exemplo, o desenvolvimento teórico dos conceitos indeterminados levado a efeito pelos seguintes pensadores: Castanheira Neves. *Metodologia jurídica – problemas fundamentais*, Coimbra: Coimbra, 1993; Eros Roberto Grau. *O direito posto e o direito pressuposto*, São Paulo: Malheiros, 1996; Genaro R. Carrió. *Notas sobre derecho y language*, 4ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990; Johnson Barbosa Nogueira. *Discricionariedade administrativa sob a perspectiva da teoria geral do direito*, in Revista de Direito Administrativo Aplicado n. 03, Curitiba: Genesis, 1994; José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral dos conceitos legais indeterminados*, in Cadernos do Direito Tributário n. 27, São Paulo, 1999; Karl Engisch. *Introdução ao pensamento jurídico*, 6ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988; Karl Larenz. *Metodologia da ciência do direito*, 2ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989; L. A. Herbert Hart. *O conceito de direito*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986; Luís Alberto Warat. *A definição jurídica – suas técnicas*, Porto Alegre: Atrium, 1977; Luís Alberto Warat. *Introdução geral ao direito – interpretação da lei (temas para uma reformulação)*, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, Volume 1, 1994 e Onaldo Franco Jannotti. *Conceitos indeterminados e origem*

verdadeiro campo de investigação da Teoria do Direito. Se assim não fosse seria necessário tomar-se atenção redobrada pois a transposição de conceitos desenvolvidos para o direito infraconstitucional ao discurso constitucional seria de todo problemática. Mas não é o que ocorre aqui.

Segundo Karl ENGISH conceitos jurídicos indeterminados são aqueles cujo conteúdo e extensão são em larga medida incertos³⁹. Hartmut MAURER refere-se a eles como conceitos legais universalmente formulados, que requerem uma valoração ou prognose e possibilitam uma larga faixa completa de sentidos⁴⁰. Para Eduardo García de ENTERRÍA os conceitos jurídicos indeterminados aparecem quando a ordem jurídica refere uma esfera de realidade cujos limites não aparecem bem precisados em seu enunciado⁴¹. De acordo com o pensador espanhol, nessa situação, o sistema jurídico não determina com exatidão os limites desses conceitos porque se trata de categoria que não admite uma quantificação ou determinação rigorosas, porém, em todo caso, é manifesto que está referindo a uma suposta realidade que, nada obstante a indeterminação do conceito, admite ser precisada no momento da aplicação⁴².

É certo que característica amplamente reconhecida de toda norma jurídica é a sua indeterminação decorrente da abstração. Em maior ou menor medida todos os preceitos jurídicos são indeterminados. Por esta razão tem a doutrina reservado a expressão *conceitos jurídicos indeterminados*, como lembra António Francisco de SOUSA, apenas para aqueles conceitos que se revestem de um elevado grau de indeterminação⁴³.

lógico-normativa da discricionariedade, in Revista de Direito Público n. 64, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982.

³⁹. Karl Engish. *Op. cit.*, p. 208.

⁴⁰. Hartmut Maurer. *Op. cit.*, p. 54.

⁴¹. Eduardo García de Enterría. *Curso de derecho...*, p. 446.

⁴². *Idem*, p. 447.

⁴³. António Francisco de Sousa. *Op. cit.*, p. 24.

Deste modo tem-se reconhecido que os conceitos indeterminados não são avaliáveis mediante determinação *a priori*. Assim Marçal JUSTEN FILHO, discorrendo sobre o conceito indeterminado *interesse público*, assinala que:

“Tem de reconhecer-se que não é simples definir *interesse público*, inclusive por sua natureza de conceito jurídico indeterminado. Lembre-se que a função desempenhada pelos conceitos indeterminados exige uma abertura permanente em face da realidade. A indeterminação não é um *defeito* do conceito, mas um atributo destinado a permitir sua aplicação mais adequada caso a caso. A indeterminação dos limites do conceito propicia a aproximação do sistema normativo do mundo real.

...

A determinação do conteúdo do interesse público produz-se ao longo do processo de produção e aplicação do Direito. Não há interesse público prévio ao Direito, senão como manifestação abstrata insuficiente para determinar uma solução definida. O processo de concretização do Direito produz a seleção dos interesses, com a identificação do que se reputará como interesse público em face das circunstâncias. Não há qualquer caráter predeterminado apto a qualificar o interesse como público. Essa peculiaridade não pode ser reputada como negativa. Aliás, muito ao contrário, representa a superação de soluções formalistas, inadequadas a propiciar a realização dos valores fundamentais acatados pela comunidade. O processo de democratização conduz à necessidade de verificar, em cada oportunidade, como se configura o interesse público”⁴⁴.

O sistema jurídico, portanto, neste sítio, deixa, ao encargo do aplicador da norma, uma margem de interpretação, de determinação, de densificação que somente pode se dar em face de cada situação concreta e específica⁴⁵. Logo, em relação a tais conceitos, existe uma margem de valoração, o que leva parte da doutrina a afirmar que dos conceitos jurídicos

⁴⁴. Marçal Justen Filho. *Op. cit.*, p. 116 e 133. Sobre a importância do caso concreto, do fato, para o processo metodológico de aplicação/realização do direito conferir: Castanheira Neves. *Op. cit.*, p. 163 e seguintes.

⁴⁵. José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral dos conceitos legais...*, p. 100.

indeterminados decorre, necessariamente, um campo de apreciação discricionária⁴⁶.

Todavia é possível notar que, hodiernamente, tem-se buscado desvincular a discricionariedade dos conceitos indeterminados. O legislador, constituinte ou constituído, pode se valer dos conceitos indeterminados para atribuir um campo de valoração discricionária; mas dos conceitos indeterminados não advém, sempre, obrigatória e necessariamente, discricionariedade⁴⁷.

Isto porque a lógica da discricionariedade, leciona Eros Roberto GRAU, permite uma pluralidade de soluções justas ou, em outros termos, pressupõe a opção entre alternativas que são igualmente válidas desde a perspectiva do Direito. É essencialmente uma margem de liberdade de eleição que permite recurso a critérios extrajurídicos (de oportunidade, conveniência, economicidade etc.)⁴⁸.

Em relação aos conceitos jurídicos indeterminados, que compreendem conceitos de experiência ou valor, de acordo com Eduardo García de ENTERRÍA, não existe uma pluralidade de opções legítimas no momento da aplicação, pois eles só permitem uma *unidade de solução* em

⁴⁶. António Francisco de Sousa (*Op. cit.*, p. 20) ressalta, a partir de Ehrhardt Soares, que esta posição é a mais conservadora da doutrina, sendo que se encontra praticamente abandonada. Cumpre salientar, com Dinorá Adelaide Museti Grotti (*Op. cit.*, p. 108), que existem três correntes teóricas no que pertine com as relações entre conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade: "Assim destacam-se: 1) a dos que consideram que os conceitos vagos ou imprecisos não dão margem à discricionariedade, porque, apreender-lhes o sentido é operação mental puramente interpretativa da lei, que leva a uma única solução válida; 2) a dos que entendem que os conceitos práticos são a única fonte de discricção, ou seja, a discricionariedade advém apenas de tais conceitos; 3) a dos que sustentam que os conceitos fluidos podem conferir discricionariedade à Administração".

⁴⁷. Idem, p. 21.

⁴⁸. Eros Roberto Grau. *Direito posto...*, p. 148-149. Em sentido contrário, especificamente na questão do *indiferente jurídico*, manifesta-se Maria Teresa de Melo Ribeiro (*Op. cit.*, p. 253): "Independentemente da correcção e dos méritos das teorias formuladas, e independentemente da natureza e do alcance que se reconhecer à discricionariedade administrativa, importa-nos apenas acentuar que nunca a discricionariedade administrativa poderá ser definida como uma zona de liberdade da Administração, como actividade livre nos limites traçados pela lei, como

cada caso⁴⁹. Só há uma decisão aceitável, a mais justa, a ótima, a mais razoável, como lembra Afonso QUEIRÓ⁵⁰. Mesmo aqueles que estabelecem alguma relação entre conceitos indeterminados e discricionariedade têm admitido, em certa medida, como lembra Miguel Sánchez MORÓN, que a opção discricional (ou o chamado mérito do ato administrativo) possa ser controlada⁵¹. Outros, como Celso Antonio Bandeira Bandeira de MELLO, compreendem que inclusive o campo da chamada discricionariedade deverá vincular-se a uma solução ótima, excelente: “quando a lei regula discricionariamente uma dada situação, ela o faz deste modo porque não aceita do administrador outra conduta que não seja aquela capaz de satisfazer excelentemente a finalidade legal”⁵². Esta mesma linha, ainda, é seguida por Juarez FREITAS, para quem “mesmo um ato supostamente discricionário encontra-se finalisticamente vinculado”⁵³.

Se é certo que os conceitos jurídicos indeterminados admitirão, perante o caso concreto, apenas uma solução, esta conclusão não se presta para *facilitar* a atividade do intérprete. Os problemas emergem em cada situação específica posta ao aplicador da norma. Lembra, assim, Hartmut MAURER:

“A interpretação e aplicação de tais conceitos jurídicos indeterminados pode encontrar dificuldades e dúvidas consideráveis. Isso vale, por exemplo, para as autorizações jurídicas de indústria e comércio, que somente então podem ser conferidas, quando o solicitador possui a confiabilidade necessária. Duvidoso já é o que deve ser entendido sob confiabilidade no sentido dessa regulação. Mais duvidoso pode ser se, no caso particular, o solicitador é confiável. Existem, certamente, muitos casos, nos quais a confiabilidade deve ser afirmada ou negada inequivocamente. Mas também existem casos situados no meio, que não permitem uma declaração

possibilidade de escolha entre soluções juridicamente indiferentes ou irrelevantes, em suma, como espaço de liberdade juridicamente desvinculado”.

⁴⁹ Eduardo García de Enterría. *Curso de derecho...*, p. 434.

⁵⁰ Afonso R. Queiró. *O poder discricionário da administração*, p. 266.

⁵¹ Dentre outros, por exemplo, consultar: Miguel Sánchez Morón. *Op. cit.*, p. 91 e seguintes.

⁵² Celso Antonio Bandeira de Mello. *Discricionariedade e controle jurisdicional*, p. 34.

⁵³ Juarez Freitas. *Estudos...*, p. 139.

inequívoca. Em si, pode existir somente *uma* resposta acertada. O solicitador ou é confiável ou não é. Não podem ambas, na perspectiva jurídica, ser corretas simultaneamente, pois deve existir apenas uma decisão correta. Porém, é duvidoso, nesses casos limites, o que é correto. O problema do conceito jurídico indeterminado situa-se no âmbito da compreensão. A aplicação desses conceitos no caso particular requer uma valoração e, muitas vezes, também uma prognose do futuro. Isso, outra vez, somente é possível se pontos de vista, em parte, muito diferentes, são considerados, avaliados e ponderados reciprocamente. A decisão, em si, única conforme o Direito, nem sempre se deixa determinar inequivocamente⁵⁴.

Ou seja, em outras palavras, se há campos de certeza positiva e negativa em relação aos conceitos jurídicos indeterminados, lembra Genaro CARRIÓ, não se pode olvidar que os problemas sempre se colocam na deparação do intérprete com uma enorme zona cinzenta⁵⁵. Este também é o caminho trilhado por Celso Antonio Bandeira de MELLO:

“Deveras, a palavra é um signo, e um signo supõe um significado. Se não houvesse significado algum recognoscível, não haveria palavra, haveria um ruído. Logo, tem-se que aceitar, por irrefragável, imposição lógica, que, mesmo que vagos, fluidos, ou imprecisos, os conceitos utilizados no pressuposto da norma (na situação fática por ela descrita, isto é, no *motivo legal*) ou na finalidade, têm algum conteúdo mínimo indiscutível. De qualquer deles se pode dizer que compreendem uma zona de certeza positiva, dentro da qual ninguém duvidaria do cabimento da aplicação da palavra que os designa e uma zona de certeza negativa em que seria certo que por ela não estaria abrigada. As dúvidas só têm cabida no intervalo entre ambas”⁵⁶.

Com isso percebe-se que os conceitos jurídicos indeterminados, em larga medida, podem criar uma situação de insegurança jurídica no momento de aplicação, o que determina a necessidade de certo controle a partir de padrões jurídicos ou *standards* constitucionais tais como a vinculação do ato com a finalidade constitucional, a razoabilidade e a proporcionalidade,

⁵⁴. Hartmut Maurer. *Op. cit.*, p. 55.

⁵⁵. Genaro Carrió. *Op. cit.*, p. 32.

⁵⁶. Celso Antonio Bandeira de Mello. *Discricionariedade...*, p. 29.

por exemplo, como propõe Celso Luiz MORESCO⁵⁷. Nesta linha António Francisco de SOUSA também trabalha elementos que buscam fundar o controle de densificação dos conceitos jurídicos indeterminados como a análise da razoabilidade e sustentabilidade da decisão, o erro manifesto de apreciação, o princípio da proporcionalidade, o respeito aos direitos fundamentais em geral, os princípios da igualdade e da imparcialidade, a *opinião média* da sociedade (como o senso comum e a aceitação geral) dentre outros⁵⁸.

Como já se adiantou o conceito de *fato determinado* é um conceito jurídico indeterminado. Com efeito, o seu grau de imprecisão, de vagueza, de abstração e de ambigüidade é tão acentuado que se mostra impossível chegar-se à conclusão diversa. E, por certo, daí se pode extrair consequências importantes.

De início, como sói acontecer com todos os conceitos indeterminados, será impossível estabelecer-se uma definição *a priori* do que seja *fato determinado*, de onde se compreende a falta de êxito da doutrina neste mister, fazendo com que se utilize, com regular freqüência, do recurso das remissões a exemplos.

Existe, no processo de densificação do *fato determinado* em cada situação concreta, uma certa margem de apreciação reconhecida ao intérprete. Ao realizador da norma, diante de específicas circunstâncias, caberá avaliar, valorar, julgar a satisfação de *determinação* ou não do fato.

Mas isto não significa que haja margem de discricionariedade no julgamento. Está-se, nesta sede, sem qualquer espaço de dúvida, diante de um conceito jurídico indeterminado que não atribui discricionariedade. Não há campo de liberdade para o parlamentar afirmar que dado fato é determinado em vista de razões de conveniência ou oportunidade e nem que há mais de

⁵⁷. Celso Luiz Moresco. *Op. cit.*, p. 91 e seguintes.

uma conclusão válida. Cabe apenas a mais justa, a mais razoável, a decisão ótima: ou o fato é determinado ou não é – *tertium non datur*. Nenhum critério político poderá prevalecer. Nenhuma “razão de estado” poderá justificar que um fato indeterminado se torne magicamente determinado em vista de uma suposta margem de liberdade na apreciação. Há campo de valoração autorizado, sim, mas apenas para que o intérprete opte pela melhor, e não qualquer, decisão. Logo, repise-se, o conceito de *fato determinado* é conceito indeterminado, mas não discricionário.

É certo que haverá a margem das certezas positivas, daqueles fatos que, indubitavelmente, poderão ser considerados⁵⁸ determinados. Seria o caso de abertura de uma CPI para investigar a emissão ilegal de certos títulos públicos por dada entidade da federação e em certas condições. Seria o caso de CPI para investigar irregularidades na concessão de um específico privilégio a determinada empresa em detrimento de outras ou que investigasse fraudes na atuação de certa comissão de licitação. Haverá, igualmente, a margem das certezas negativas, como a hipótese de CPI para investigar as causas da corrupção no país, para investigar todas as licitações ou contratações realizadas por determinada administração, para investigar os motivos da elevação da inflação no país e assim por diante. Haverá, por fim, entre essas duas zonas de certeza, aquele núcleo cinzento, que demandará do intérprete maior cautela. Aqui, nestes casos, há um campo não de certeza mas, sim, de insegurança. É onde os mecanismos de controle e de racionalização da decisão têm que adentrar com maior intensidade.

Na zona cinzenta é que se demandará uma exposição e descrição mais circunstanciada do fato, que se deverá apontar a sua conexão com o escopo legislativo (qual?), fiscalizatório ou representativo. Na zona cinzenta, exatamente por haver margem de incerteza, é que se deverá perguntar se não há outro mecanismo menos construtivo para se atingir o

⁵⁸. António Francisco de Sousa. *Op. cit.*, p. 225 e seguintes. No mesmo sentido conferir: José Alfredo de Oliveira Baracho. *Teoria geral dos conceitos legais...*, p. 104.

objetivo perseguido. Se a causa e os motivos da investigação são razoáveis ou relevantes ou apenas se pretende expor certos cidadãos à mídia. Se, a partir do senso comum, da opinião média, é razoável considerar-se o fato como determinado ou não. Ou seja, a própria Constituição traz *standards* que permitem, em casos de dúvida, balizar, diante das situações concretas, qual será a decisão ótima.

É extenuante de dúvidas que para se tornar possível o controle da decisão parlamentar faz-se necessária a devida e adequada exposição dos motivos, ou seja, das causas fáticas e jurídicas, que autorizarão a investigação. De modo que no pedido de abertura de CPI deva aparecer a exata delimitação do fato (*qual, quando, onde, quem, por que, como...*), sua eventual qualificação jurídica (quando se tratar de fato que possa substanciar fato jurídico – contrato tal, convênio *xis*, ilegalidade *ipsilon*, irregularidade diante da lei ômega etc.), sua conexão com a atribuição legislativa atribuída ao Parlamento pelo artigo 22, V, por exemplo, da Carta Magna, ou atribuição fiscalizatória do art. 49, X, e assim por diante.

Presume-se, por certo, no sistema constitucional, a legitimidade dos atos estatais. Mas a edição, a realização, a produção desses atos há de ser motivada para que se permita o adequado controle. Assim, *só se presume a legitimidade porque a elaboração desses atos é precedida de cautelas típicas que garantem – ou podem garantir – um mínimo de previsibilidade e controlabilidade. Logo, não é porque a legitimidade é presumida que se presume a causa, o motivo. Este, por decorrência do regime constitucional dos atos públicos, exige sempre demonstração, sem a qual não existe controle e, logo, não existe Estado Democrático de Direito e nem regime republicano (que pressupõe o controle e responsabilização do Estado).*

Nota-se que a demonstração do *fato determinado*, destarte, não pode ser encarada como simples obstáculo retórico a ser superado pelos parlamentares. É *conditio sine qua non* das investigações. Somente pela sua

estrita observância, demonstração e controle, político ou jurisdicional, é que se pode tornar racionalizável as decisões neste sítio⁵⁹.

É claro, como restou assentado anteriormente, que existem aspectos do *senso comum teórico dos juristas* que podem auxiliar na perquirição da racionalidade no processo de densificação do *fato determinado*. Tratam-se de elementos indiciários que podem denotar, de forma auxiliar, mas nem sempre segura, se o fato é ou não determinado. São exemplos as idéias doutrinárias já apontadas de que o fato determinado deve ser certo, preciso, concreto, não pode substanciar devassa, tem de ser demonstrado, deve estar vinculado a alguma atribuição constitucional do parlamento *etecetera*.

Não se trata, portanto, de conceituar ou definir, propriamente, o fato determinado, mas de buscar racionalizá-lo em alguma medida. O simples reconhecimento das limitações apontadas já é um avanço. Supera-se, pelo menos, a ficção e retórica de que onde há fato apontado há fato determinado, que tem prevalecido implicitamente na experiência parlamentar brasileira.

⁵⁹. É por esta razão que o presente trabalho, neste campo, ao reconhecer o caráter retórico do requisito do *fato determinado*, alinha-se com a postura crítica que muitos pensadores nacionais têm desenvolvido relativamente a algumas garantias jurídicas. É o caso de Rosa Maria Cardoso da Cunha (*O caráter retórico do princípio da legalidade*, 141 p.), que busca denunciar os aspectos retóricos da legalidade mormente no campo do Direito Penal e de Nilo Bairros de Brum, que denuncia os requisitos da sentença penal igualmente como requisitos retóricos (*Requisitos retóricos da sentença penal*, p. 72 e ss.). Todavia, em sentido diverso, este texto afasta-se dos citados eis que não se limita à assunção de exclusivo discurso

§ 4. Aspectos indiciários que demandam demonstração.

O núcleo de verificação conceitual do requisito *fato determinado*, exigência constitucional para a instalação de comissões parlamentares de inquérito desdobra-se, logo, em dois sentidos: (i) a demanda de que o fato, em si, seja determinado e (ii) a demanda de sua demonstração. Isto porque de nada adianta o fato, propriamente dito, ser determinado, mas não restar demonstrado como tal na peça do requerimento. Cada um dos sentidos volta-se a tutelar bens constitucionais diversos. O primeiro garante a eficácia e objetividade da investigação e o segundo garante a controlabilidade.

Quanto ao segundo aspecto, referiu-se anteriormente, tem-se que ele decorre de exigência do Estado Democrático de Direito, do princípio republicano e do devido processo legal em sentido formal e material. Ele quem vai permitir a análise da vinculação da investigação às finalidades constitucionais, aos motivos de fato e direito autorizadores do exercício desta atribuição constitucional do Parlamento, da legitimidade e competência do sujeito, da presença ou não de interesse público relevante⁶⁰.

Sem a sua devida demonstração, e em homenagem a diversos direitos e bens constitucionalmente protegidos, não há que se autorizar a constituição da CPI.

Note-se que a doutrina tem falado que a manipulação do instituto da investigação parlamentar deve ser vinculada a um interesse público demonstrado. Vale salientar que, em verdade, a preocupação com esta

denúncia mas sim, com ela (a denúncia), também busca imprimir metódica para sua superação.

⁶⁰. Embora o interesse público seja sempre relevante, pois se não fosse assim não seria interesse público, a adjetivação da relevância se presta para evidenciar e reforçar a exigência de sua constatação.

exigência parece ser redundante. Se a Constituição autoriza o manejo dessas comissões para fins legislativos, fiscalizatórios e representativos, basta apontar a finalidade que o interesse público já estará caracterizado. O interesse público, portanto, já está implicitamente agregado na finalidade autorizadora da investigação.

Contudo não custa lembrar, e quiçá seja esta a preocupação da doutrina, que a exigência de caracterização do interesse público deva estar presente e descrita para que, assim, possa se reforçar a demanda por sua demonstração, evitando invocações de um interesse público abstrato e genérico para justificar toda e qualquer investigação. Isto porque se o interesse público é um bem constitucional, não é o único. Há de ser ponderado com outros bens constitucionais e direitos fundamentais. O interesse público não é chave para destruir os direitos fundamentais; deve ser compreendido em consonância com eles. Por isso que Alexandre de MORAES afirma que

“a conduta das comissões parlamentares de inquérito deve, portanto, equilibrar os interesses investigatórios, certamente de grande interesse público, com as garantias constitucionalmente consagradas, preservando a segurança jurídica e utilizando-se dos meios jurídicos mais razoáveis e práticos em busca de resultados satisfatórios, garantindo a plena efetividade da Justiça, sob pena de desviar-se de sua finalidade constitucional”⁶¹.

É, por outra sorte, através da exposição, da justificação, da evidenciação do fato no requerimento de abertura da comissão parlamentar de inquérito que se poderá constatar se ele é, em si, *determinado* ou não. Ou, pelo menos, é a sua descrição adequada que permitirá verificar se alguns elementos indiciários da concretude estão ou não presentes. Se estão os fatos descritos situados na zona de certeza positiva ou negativa, somente se poderá chegar-se a tal conclusão pela análise da descrição factual. Se estão na zona cinzenta, a descrição deverá evidenciar alguns aspectos indiciários como, por

⁶¹. Alexandre de Moraes. *Direito ao silêncio e comissões parlamentares de inquérito*, p. 523.

exemplo, a demonstração de que a investigação não substanciará devassa, que não possui fins políticos, que alguns elementos do fato não podem ser precisados porque inexistente prova pré-constituída (mas nada obstante há indícios sobre eles) e assim por diante.

Não se admite, portanto, a referência abstrata de que o fato é concreto, individualizado, circunscrito ou certificável. Afinal, isto apenas significaria a remissão vazia a outros conceitos indeterminados que nada comprovam. É preciso apontar qual fato se pretende investigar e determinar *quando* ele ocorreu (pois não se investiga fatos futuros), *em que* circunstâncias, *quem* praticou, *como* praticou, *onde*, *por que*. Ou seja, exige-se a demonstração dos elementos temporais, subjetivos, territoriais, circunstanciais etc., do fato.

Pode ser que nem todos estejam perfeitamente caracterizados. Afinal, se se pudesse, com certeza, delimitar todos os elementos do fato, a investigação seria despicienda, desnecessária. Daí porque o requerimento deverá apontar quais elementos faltantes do fato justificarão a investigação para se obter a determinação completa. Por isso que se compreende as afirmações de parte da doutrina de que o fato deva ser, em verdade, determinável.

Se o objeto da investigação for um fato jurídico (que possa ser qualificado como tal), parece ser exigível a demonstração de sua possível qualificação: investigar, por exemplo, *possível fraude* (fato jurídico) na contratação do poder público federal com a empresa tal, firmado em Brasília no mês de junho de 2002 (este é o fato, onde o objeto é a contratação, o sujeito ativo é o poder público federal, o passivo é a empresa, o tempo é o mês de junho de 2002, o local é Brasília – falta determinar a qualificação jurídica: é isto que se quer investigar). Às vezes cuida-se de perquirir apenas o objeto, ou o sujeito (quem autorizou uma contratação que tem todos os seus elementos caracterizados, determinados?) e assim sucessivamente.

Mas não se deve perder de vista que a investigação pode recair sobre um fato não jurídico, repise-se, desde que seja relevante. Por exemplo: quer-se legislar, via reforma constitucional, sobre casamentos homossexuais. Por não ser, em tese, admitido este instituto no Brasil, nem sob regime de união estável, este fato (casamento homossexual) não poderá ser qualificado juridicamente. Aliás, o que se quer é, exatamente, compreende-lo, perscruta-lo, para dar-lhe dignidade jurídica, tutela constitucional, torna-lo um fato jurídico devidamente regulamentado. Daí ser necessário perquirir: quantas relações homossexuais há no Brasil, quantas pessoas se declararam homossexuais no último censo (elemento quantitativo), como se dão, de forma geral, as relações patrimoniais entre tais pessoas, qual índice de criminalidade decorrente de preconceitos contra esses casais foram registrados em determinado período (por exemplo, após a edição da Constituição de 1988). São necessários dados concretos para que se possa legislar sobre este tema.

Mas note-se: este fato tem que ter a sua relevância demonstrada. Não se investiga, como cita amplamente a doutrina, crises *in abstracto*. O interesse concreto da comunidade pode ser verificado, por exemplo, pela agenda da mídia, por provocações constantes de grupos interessados em determinada regulação jurídica, por indícios ou denúncias de que certos fatos não-jurídicos estão a causar impacto positivo ou negativo na sociedade ou por outros meios.

Se se tratar de um fato que envolva relações do poder público com o setor privado, há também que se demonstrar o nexo de interesse público legislativo ou fiscalizatório a justificar a investigação. Afinal, o acesso do Parlamento a documentos e situações jurídicas de particulares deve ser tomado sempre com cautela em vista da ponderação de inúmeros direitos fundamentais que entrarão em jogo. Por outro lado, se se tratar de investigações sobre negócios estritamente privados, sobre o campo do *private affair*, jamais se poderá autorizar a atividade parlamentar com fundamento no

poder fiscalizatório. O parlamento não possui competência ou atribuição para tal invasão no campo da autonomia privada. Eventual ação neste sítio somente se justificará em vista de finalidades legislativas, que deverão objetivamente ser demonstradas ou apontadas. A CPI, nesta hipótese, não estará autorizada a investigar um específico negócio jurídico mas, sim, um grupo (talvez estatístico) desses negócios. Imagine, por exemplo, uma situação em que se demanda a revisão da legislação sobre consórcios. A comissão parlamentar de inquérito não poderá requisitar o contrato específico do consorciado *a* ou *b* junto à empresa concessionária. Mas estará autorizada a requisitar os modelos de contratos, de forma inominada, que são utilizados junto aos clientes. Poderá perquirir sobre as taxas de juros praticadas. Ou seja, parece certo que terá acesso a documentos privados, mas desde que não se caracterize exposição de um cidadão determinado e desde que a investigação não se limite a uma empresa específica, mas se estenda a várias delas. Isto porque a investigação de uma empresa específica, em detrimento de outras, poderá indiciar que não há finalidade legislativa. O exercício da função legislativa, evidentemente, demanda conhecimento de uma situação geral, ampla, e não de um dado caso. A investigação de uma apenas empresa poderá denotar, portanto, desvio de poder legislativo.

Não fosse isso, vale salientar, novamente, que o fato determinado deve guardar relação com o âmbito competencial do Parlamento. Neste campo, recorde-se o que se disse anteriormente: se se presume a legitimidade dos atos estatais, não se presume o motivo, eis que haverá exigência de apontamento das causas fáticas e jurídicas.

Ademais o fato determinado não poderá substanciar ato tipicamente jurisdicional, eis que tal importaria em afronta às cláusulas-parâmetro de harmonia e independência que orientam as relações entre os diversos “poderes” estatais. As CPIs não se prestam a tal finalidade. Se tal ocorrer, haverá desvio de finalidade da atuação parlamentar.

O objeto de investigação de uma comissão parlamentar de inquérito da Câmara e/ou do Senado não poderá incidir sobre o sítio competencial reservado aos Estados e Municípios porque substanciaria agressão ao princípio federativo.

O fato determinado, ainda, não poderá possuir uma amplitude muito larga em vista de que a investigação esbarrará no limite temporal de funcionamento da comissão e colocará, por isso, em risco, a própria eficácia de sua atuação.

Ou seja, há uma ampla gama de fatores que devem ser analisados e demonstrados quando se trata de caracterizar o requisito de verificação do *fato determinado* para efeitos de autorizar-se a abertura de uma comissão parlamentar de inquérito. A exigência, destarte, é complexa. E bem por isso não pode ser banalizada. Não pode ser vista como simples barreira retórica. Se a experiência parlamentar brasileira não tem observado adequadamente a exigência constitucional estudada, há que se mudar de atitude, e não de Constituição.

O que está em jogo, evidentemente, mais que uma investigação pura e simples, são princípios estruturantes do sistema jurídico, direitos fundamentais e bens constitucionalmente protegidos. E eles não podem ser considerados e vistos de forma mesquinha. Se a estrita observância da Constituição pode dificultar o funcionamento das investigações parlamentares, - paciência! – este é o preço da democracia pela qual tanto se lutou neste país. Eventuais objetivos de moralização nacional não podem ser atingidos de qualquer forma. Democracia é também processo de democratização que se autovincula às regras e procedimentos criados por ela mesma. Se a sociedade, os parlamentares e o Poder Judiciário se conscientizarem disso, será um bom começo!

Conclusões.

De tudo o que se expôs foi possível chegar-se às seguintes conclusões:

01. A Constituição é documento jurídico que somente pode ser compreendido a partir de seu *telos* de proteção dos direitos fundamentais. Estes é que justificam a criação e desenvolvimento de mecanismos de legitimação, limitação, controle e racionalização do poder. Estado de Direito, princípio da legalidade, separação dos poderes, técnicas de distribuição do poder no território e mecanismos de controle da Administração Pública são instrumentos que giram em torno da proteção dos direitos fundamentais. Assim, a história do Direito Constitucional e da Constituição confunde-se com a do desenvolvimento dos direitos fundamentais e de seus diversos mecanismos de proteção e realização.

02. Como se constata, então, sempre as Constituições dos Estados Modernos de Direito vêm-se vinculadas à idéia de controle do poder. Tal característica ainda se acentua quando, à noção de Estado de Direito, o constitucionalismo agregou o princípio democrático, jungido à legitimação popular do poder.

03. É neste quadro que as Comissões Parlamentares de Inquérito se inserem nas diversas ordens constitucionais. Substanciam espécie do

chamado controle parlamentar, manifestando-se tanto nos regimes parlamentaristas como presidencialistas, mostrando-se, contudo, mais efetivo, nestes últimos.

04. Seguindo a linha de praticamente todas as constituições pós-revoluções burguesas, percebe-se que a Constituição Federal de 1988 cuidou de adotar o princípio da distribuição das funções estatais a órgãos distintos (“separação dos poderes”) como princípio fundamental. A cada um dos órgãos participantes da distribuição horizontal dos poderes compete o exercício de uma função específica. Todavia, a nenhum deles se garante o monopólio de dada função, de modo que, ao lado de atribuições típicas, cabe a cada um dos órgãos participantes da repartição horizontal do poder o exercício secundário ou atípico, nos moldes constitucionais, das demais.

05. No âmbito do Poder Legislativo observa-se que o Estado de Direito lhe defere, primordialmente, a função de inovar, originariamente, a ordem jurídica. Este é um dos principais núcleos da função parlamentar, ao lado das funções representativa e fiscalizatória (ou de controle), que também exerce tipicamente. Do núcleo de atribuições constitucionais afetado ao Parlamento vê-se que instituto designado como comissão parlamentar de inquérito pode ter como fundamento o exercício de seus três mistérios típicos: pode se prestar à tarefa auxiliar da atividade legiferante, servir de instrumento de controle sobre o governo e a administração e informar a opinião pública.

06. Com efeito, as CPIs podem desempenhar papel instrumental à função de elaborar as leis, investigando fatos determinados para verificar a eventual necessidade de produção ou alteração normativa em certos setores da vida social. Este é o fundamento mais freqüentemente apontado pela doutrina e jurisprudência como autorizador da existência do inquérito parlamentar.

07. Podem as CPIs, ainda, substanciar manifestação do poder de fiscalização do Parlamento, papel que também desempenha no campo contábil, financeiro e orçamentário da organização estatal. Mas isto não significa que as comissões parlamentares de inquérito somente estarão autorizadas a se manifestar quando houver, na atuação administrativa, indícios de irregularidade ou ilegalidade, pois tal compreensão impediria que se formassem investigações parlamentares com o escopo de, por exemplo, verificar-se a eficiência de mui específico serviço público problemático (mas nem por isso irregular) para, como conclusão, sugerir-se reformas na sua regulamentação. Daí porque um dos fundamentos das comissões de investigações congressuais *poderá* se pautar no desvelamento de eventuais ilegalidade específicas, mas não se jungirá exclusivamente a este mister.

08. Finalmente as CPIs podem derivar, simplesmente, da função representativa do parlamento. Ou seja, uma vez que o poder é exercido em nome do povo (mediante combinação dos princípios republicano e democrático), sendo seus representantes eleitos para tal fim, compreende-se que os parlamentares podem (e devem) manipular poderes para dar conhecimento à comunidade de fatos dotados de relevância, tratem-se de irregularidades ou não. Por isso, desde que haja vinculação ou convergência do objeto da investigação com as competências do órgão (legislativas ou não), sustenta-se que as CPIs podem se desenvolver também para informar a sociedade de modo satisfatório sobre os assuntos mais relevantes para o país.

09. Logo as CPIs são dotadas de tal importância para a vida nacional que acorda unanimemente a doutrina que, ainda que inexistisse previsão expressa do instituto na Lei Fundamental, tal não impediria a constituição de tais comissões.

10. Enquadram-se, as investigações parlamentares, dentre as diversas modalidades de comissões que podem ser assumidas pelo Parlamento e que vêm disciplinadas, no Brasil, em linhas gerais, pelo art. 58 da

Constituição Federal. São comissões temporárias (do Senado, da Câmara dos Deputados ou Mistas) com finalidade e poderes específicos, definidos pelo § 3º, do art. 58, da Constituição Federal de 1988.

11. A partir do quadro de fundamentação constitucional das comissões parlamentares de inquérito pode-se, logo, compreender-se a importância do instituto em sua perspectiva jurídica. Porém as CPIs possuem caráter polivalente, o que significa dizer que, para além das funções propriamente jurídicas, outras decorrem do seu exercício, mormente de feições políticas.

12. Com efeito, desde o momento em que o Brasil entrou em seu processo de democratização as comunidades política e jurídica nacionais têm buscado, com algum sucesso (e muitos fracassos) moralizar os diversos campos de relações na esfera pública. Neste sítio as comissões parlamentares de inquérito, de forma considerável, têm colaborado para este mister. Nada obstante, não se pode olvidar que as diversas investigações parlamentares de inquérito são constantes alvos de acirradas críticas. Não são poucos os abusos praticados sob os auspícios das investigações parlamentares. Não é incomum, aliás, as investigações parlamentares de inquérito esquecerem de seus limites mais óbvios, quais sejam, os direitos fundamentais, através de determinações ilegais e inconstitucionais de prisões, declarações de indisponibilidade de bens, negativas ao exercício de ampla defesa com assistência de advogado, práticas de atos secretos *etecetera*. Assim, embora constitua instrumento vinculado à realização do Estado Democrático de Direito, o instituto pode se desvirtuar com enorme facilidade, o que a experiência parlamentar brasileira tem constantemente confirmado. Cuida-se, logo, de construir limites adequados para a atuação dessas comissões.

13. As comissões parlamentares de inquérito manipulam, de acordo com a dicção da Constituição Federal de 1988, poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Tais poderes, por certo, são necessários às

investigações parlamentares para que possam bem desempenhar os elevados objetivos que estão autorizadas a perseguir. Todavia, em se tratando de instrumento inserido na moldura do Estado Democrático de Direito, parece evidente que deverá sofrer diversas ordens de limitações.

14. Com efeito, o próprio artigo 58, § 3º, da Lei Fundamental brasileira, traça alguns limites expressos para a constituição e o funcionamento das comissões parlamentares de inquérito. Neste sede pode-se constatar que existem, basicamente, duas ordens primordiais de limites: os formais e os materiais. Dentre os limites formais encontram-se, por exemplo, a exigência de *quorum* específico para o requerimento de sua instalação, os limites temporais de atuação da investigação parlamentares, a exigência de que o fato investigado seja determinado e a observância do âmbito competencial de atuação parlamentar. Os limites materiais, de outra sorte, ligam-se mais ao regime jurídico dos direitos fundamentais, que se prestará de barreira aos poderes de atuação das comissões parlamentares de inquérito. É do que se cogita quando se fala do princípio do devido processo legal em seus dois sentidos (formal e material – razoabilidade e proporcionalidade neste último), privacidade e intimidade, o regime do sigilo, a exigência de fundamentação e motivação dos atos investigatórios, a publicidade, a proteção contra a auto-incriminação, o respeito aos direitos das testemunhas e indiciados e assim por diante.

15. Mediante adequada interpretação do enunciado constitucional com a normatividade infraconstitucional conformadora da matéria será possível afirmar-se que a criação das investigações parlamentares poderá decorrer (i) do requerimento de um terço dos membros de qualquer das Casas do Congresso ou de ambas em conjunto ou (ii) pela deliberação em plenária por parte da maioria da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, na hipótese de não ser alcançado o *quorum* de um terço das Casas do Congresso, para requerer a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito. Assim o *quorum* evidencia-se como primeiro limite à constituição das CPIs.

16. Uma vez deferido o pedido de constituição de comissão parlamentar de inquérito, verificados os pressupostos formais de apontamento do fato determinado e o requerimento pelo terço constitucional (ou alguma outra forma de exercício constitutivo da investigação pretendida), a Mesa diretora da Casa Parlamentar correspondente deverá nomear os membros que desempenharão a tarefa perquiratória observando-se o princípio da proporcionalidade partidária. Isto porque o art. 58, § 1º, da Lei Fundamental, preceitua que “na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa”. Nada obstante a exigência constata-se que, na prática, poderá revelar-se a possibilidade de flexibilização da proporcionalidade de representação nas comissões mormente se, nelas, houver menor número de membros que de partidos, hipótese em que não será de impor-se uma proporcionalidade absolutamente exata.

17. Outro limite expresso no campo da atuação das comissões parlamentares de inquérito diz respeito à observância do requisito temporal. Com efeito, as CPIs são comissões temporárias. Devem possuir termo certo para funcionamento. A exigência, diga-se de passagem, encontra-se prevista pelo enunciado do art. 58, § 3º, da Constituição de 1988. Legitima-se, a opção constitucional, ao que parece, por decorrência de três fatores. Uma vez que o fato a ser investigado deverá ser *determinado*, a sua delimitação adequada justificará que não se demande largo lapso de tempo para a investigação. Se assim não for, existirá, aí, forte indício de que o fato não seja realmente determinado. De outra sorte, em vista das repercussões políticas que podem advir das atividades investigatórias das CPIs, seria temeroso que se deixasse a sua duração alcançar período indeterminado, eis que isso facilitaria o desvio de finalidade do instituto. Finalmente, é através da fixação de prazo certo que se poderá, indiretamente, garantir certa objetividade e eficiência da atuação parlamentar nesta sede.

18. Importantes limites ao campo de atuação das comissões parlamentares de inquérito ainda dizem respeito ao âmbito competencial do Parlamento. Costuma-se afirmar, na doutrina, que as CPIs possuem, como limite básico, o próprio arranjo constitucional de suas atribuições. Não se pode, por certo, aceitar que uma comissão do Legislativo, que expressa uma parte sua, possua mais poderes que o Parlamento todo. Não poderá praticar ato tipicamente jurisdicional. Não poderá incidir sobre o sítio competencial reservado aos Estados e Municípios porque substanciaria agressão ao princípio federativo. Não poderá substanciar invasão de negócios jurídicos estritamente privados, que não guardem quaisquer relações com o interesse público primário. Não poderá *em algumas situações* investigar fatos determinados cujo controle esteja constitucionalmente afetado a outro órgão já instituído.

19. A Constituição Federal de 1988 afirma que as CPIs terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Inovou o constituinte neste campo em relação às Cartas anteriores, demonstrando ter recebido nítida influência dos sistemas constitucionais italiano e português onde, igualmente, encontra-se a atribuição de idênticas competências às comissões de inquérito. Impõe-se, destarte, a busca de delimitação do sentido e da extensão da expressão *poderes de investigação próprios das autoridades judiciais*.

20. A questão, como se pode observar das tentativas doutrinárias nesta sede, é absolutamente problemática, eis que, nos termos do art. 6º, da Lei n.º 1579/52, encontra-se preceito no sentido de que “**o processo e a instrução dos inquéritos parlamentares obedecerão ao que prescreve esta Lei e, no que lhes for aplicável, às normas do processo penal**”. Nesta linha, portanto, tem-se sustentado que as comissões parlamentares de inquéritos terão os poderes de investigação inerentes ao juiz do processo penal. Ocorre, todavia, que recentes estudos desenvolvidos no âmbito do Direito Processual Penal têm, com certa constância, afirmado que a Constituição Federal de 1988, na perspectiva de constitucionalização das

garantias processuais, recepcionou um modelo de processo fundado no princípio acusatório. Logo, ao contrário dos sistemas processuais de índole inquisitorial, onde a regência da prova e da instrução restava centralizada nas mãos do juiz sob a justificativa da necessidade de buscar-se, nesta sede, a descoberta da verdade material (princípio da verdade real), os sistemas acusatórios, em vista de fundarem-se na idéia de democracia, retiram a regência da prova dos magistrados e transferem-na, de modo praticamente exclusivo, às partes. Com isso, a rigor, as autoridades judiciais, por decorrência da Lei Fundamental, não possuiriam nenhum poder instrutório ou probatório que lhes fossem próprios, eis que esta atividade deveria ser compreendida, em verdade, como incumbência deferida às partes.

21. Vê-se então a ocorrência do que poderia configurar um paradoxo constitucional: o mesmo sistema que retira os poderes instrutórios do juiz concede aos parlamentares poderes próprios de investigação que os magistrados, em tese, não possuem (ou não deveriam possuir). É preciso salientar, portanto, que a atividade do intérprete constitucional, nesta sede, não poderá chegar ao ponto de concluir que as investigações parlamentares de inquérito não terão poder instrutório algum em face da natureza processual acusatória decorrente do regime dos direitos fundamentais eis que isto importaria em, antes, ter-se que reconhecer a inconstitucionalidade da norma constitucional contida no art. 58, § 3º, da Lei Fundamental, o que é de todo inconcebível no sistema constitucional brasileiro, orientado pelo princípio da unidade hierárquico-normativa da Constituição.

22. Demanda-se, então, esforço hermenêutico no sentido harmonizar-se, mediante cedência recíproca, e dentro de uma espécie de *reserva do possível*, os poderes (investigatórios) das CPIs com as características acusatórias demandadas hoje (mas ainda não plenamente efetivadas) pelo processo penal. Deste modo, parece certo que, nos termos do art. 156, do Código de Processo Penal, poderá, a autoridade da CPI, de forma genérica, determinar, de ofício, diligências para dirimir dúvidas sobre ponto relevante sob

sua investigação, bem como, nos termos do art. 502, do citado diploma legal, impor a produção de novas provas e diligências com a finalidade de se convencer plenamente da verdade. Faculta-se, ao juiz penal, no decorrer da instrução, impor a realização de oitiva dos denunciados, testemunhas e peritos. Com o fito de assegurar a efetividade da prestação jurisdicional, ainda se lhe defere a possibilidade de concessão de provimentos cautelares, como seqüestro de bens, hipoteca legal, arresto, depósito e administração de bens seqüestrados ou arrestados. É possível, ainda, no campo processual penal, a determinação de busca e apreensão domiciliar e pessoal, inclusive mediante diligência pessoal e, finalmente, também se assegura ao magistrado a possibilidade de requisitar documentos, dentre outras medidas.

23. Diante deste quadro de “poderes” há que se indagar se as comissões parlamentares de inquérito estão investidas em todos eles. A resposta deve ser negativa. Isto porque, do arrolamento dos poderes instrutórios que são facultados ao juiz penal, nota-se, sem qualquer margem de dúvida, que alguns deles substanciam provimentos cautelares cuja finalidade é a de assegurar o provimento jurisdicional final. Tais medidas de cautela, por óbvio, não são, em sentido estrito, instrutórias. Considerando-se, destarte, que as CPIs não têm por escopo final a entrega de uma tutela jurisdicional fundada na busca da verdade material, não haveria justificativa para que os provimentos cautelares lhes fossem autorizados. De modo que, por poderes instrutórios próprios das autoridades jurisdicionais, deva-se entender que estejam excluídos aqueles de cunho assecratórios de provimento jurisdicional final, como seqüestro e decretação de indisponibilidade de bens, arresto e hipoteca judiciária dentre outras.

24. Ademais parece igualmente certo que algumas medidas probatórias autorizadas aos magistrados penais ainda não serão extensíveis às CPIs em face da chamada reserva de jurisdição. Seria o caso, por exemplo, da busca domiciliar, da interceptação telefônica em sentido próprio (escuta) e da decretação de prisão de qualquer pessoa (salvo em flagrante delito). Destarte,

se é certo que, mediante interpretação harmonizadora, as CPIs possuem poderes próprios das autoridades judiciárias, não se pode compreender que a elas esteja facultado o manejo de *todos* os poderes de investigação processual penal.

25. Mesmo quando os poderes instrutórios judiciais estiverem franqueados às CPIs, não se poderá olvidar que sua manipulação não será livre. Haverá, por certo, a contrapartida da concessão dos poderes próprios dos magistrados. Ou seja, neste sítio, deverá a autoridade das investigações parlamentares encontrar-se também vinculada aos deveres dos juízes. De modo que, se pode determinar a produção de prova\$, este ato deverá ser devidamente justificado, fundamentado, motivado e necessário, mormente quando importar em restrição ao exercício de direito fundamental. Não se pode conceber, afinal, que o Constituinte tenha querido atribuir poderes sem os respectivos deveres aos quais se encontram vinculados os magistrados. Finalmente, neste ponto, há que se destacar, por óbvio, que a locução *poderes investigatórios próprios das autoridades judiciais* exclui, do campo de atuação parlamentar, a prática de atos jurisdicionais em sentido estrito, como julgar, decidir, condenar, absolver ou aplicar o direito no caso concreto.

26. As comissões parlamentares de inquérito têm por finalidade investigar *atos determinados*, como já se concluiu, seja para desvelar situações que possam esclarecer a tomada de decisões legislativas, seja para fiscalizar atos estatais ou privados de repercussão pública (estes, evidentemente, com diversas limitações e cautelas), ou para informar a opinião pública sobre questões de interesse nacional. Há, portanto, em relação às CPIs, um certo requisito de finalidade do qual não poderão jamais se desvincular. Não se autoriza investigação de fato determinado em vista de interesses políticos eleitoreiros, revanchistas ou pessoais. Não se tolera a investigação de situações indeterminadas com o intuito de realização de devassas, pressões políticas ou autopromocionais. A Constituição deferiu especiais poderes às investigações parlamentares com o fito de permitir-lhes a

realização do interesse público, confiando, a um dos Poderes da República, e não a pessoas levianas, a persecução desse mister. Assim sendo o manejo das CPIs não pode servir para a obtenção de escopos mesquinhos, para negar a própria Constituição, as conquistas civilizatórias, os direitos fundamentais.

27. É por esta razão que não se pode deixar que a constituição de inquéritos parlamentares seja orientada por critérios abusivos, irrazoáveis ou arbitrários. As consequências de uma CPI, para a esfera de direitos dos cidadãos envolvidos numa investigação, seja sob qualquer rótulo, são sempre graves. A Constituição Federal, assim, traça alguns requisitos que se prestam para limitar eventuais abusos no manejo das investigações congressuais e, de certo modo, racionaliza-las. Um dos importantes limites das comissões parlamentares de inquérito, expressamente previsto na Constituição Federal de 1988, diz respeito, como já se disse, à exigência de que as investigações cinjam-se à pesquisa de *fato determinado*. É, destarte, a determinação do objeto investigado que dará a medida da finalidade da investigação.

28. Por isso que não se pode tolerar que o *fato determinado*, mais que requisito jurídico-normativo-constitucional-vinculante, ligado a certo sentido de tutela teleológica das CPIs, seja apenas uma barreira retórica, ao qual os parlamentares devem, formalmente, fazer menção em seus requerimentos de constituição das investigações.

29. A prática há de ser revista. A Constituição não pode abrigar expressões que sejam destituídas de valor normativo, que possuam caráter exclusivamente figurativo. Se se fala de *fato determinado*, por certo há uma razão para a observância do requisito. Quer-se impedir, como já se disse, as devassas, a utilização meramente política do instituto e assim por diante. Daí porque o *fato determinado*, ao mesmo tempo que denota, por si próprio, um limite, também expressa uma exigência de exposição bem delimitada daquilo que será investigado, como mecanismo de racionalização da investigação, como elemento que permitirá o controle de sua finalidade. Tem, logo, o

requisito do fato determinado, duas dimensões: a de limite formal de constituição das CPIs (ou seja, não se pode investigar fatos genéricos, indeterminados, abstratos *etecetera*, para impedir práticas, repita-se, como a da devassa) e a de exigência de demonstração de vinculação com a finalidade (exigência de exposição do fato para que se verifique se há interesse legislativo, em sentido lato, que justifique a manipulação de dados poderes, se o campo de investigação está no âmbito competencial do Parlamento, se há interesse público que justifique a constituição e assim sucessivamente). Legitima-se, portanto, a preocupação com a delimitação conceitual do que venha a ser o *fato determinado*.

30. Grande parte das dificuldades encontradas pela doutrina em relação à delimitação do que seja o *fato determinado* decorre da natureza desta exigência substanciar um conceito jurídico indeterminado. Deve-se extrair, portanto, desta premissa, algumas conseqüências inarredáveis. De início, como sói acontecer com todos os conceitos indeterminados, será impossível estabelecer-se uma definição *a priori* do que seja *fato determinado*, de onde se compreende a falta de êxito da doutrina neste mister, fazendo com que se utilize, com regular freqüência, do recurso das remissões a exemplos.

31. Existe, no processo de densificação do *fato determinado* em cada situação concreta, uma certa margem de apreciação reconhecida ao intérprete. Ao realizador da norma, diante de específicas circunstâncias, caberá avaliar, valorar, julgar a satisfação de *determinação* ou não do fato. Mas isto não significa que haja margem de discricionariedade no julgamento. Está-se, nesta sede, sem qualquer sombra de dúvida, diante de um conceito jurídico indeterminado que não atribui discricionariedade. Não há campo de liberdade para o parlamentar afirmar que dado fato é determinado em vista de razões de conveniência ou oportunidade e nem que há mais de uma conclusão válida. Cabe apenas a mais justa, a mais razoável, a decisão ótima: ou o fato é determinado ou não é – *tertium non datur*.

32. É certo que haverá a margem das certezas positivas, daqueles fatos que, indubitavelmente, poderão ser considerados determinados. Haverá, igualmente, a margem das certezas negativas. Mas haverá, igualmente, entre essas duas zonas de certeza, aquele núcleo cinzento, que demandará do intérprete maior cautela. Aqui, nestes casos, há um campo não de certeza mas, sim, de insegurança. É onde os mecanismos de controle e de racionalização da decisão têm que adentrar com maior intensidade. Na zona cinzenta é que se demandará uma exposição e descrição mais circunstanciada do fato, que se deverá apontar a sua conexão com o escopo legislativo, fiscalizatório ou representativo. Na zona cinzenta, exatamente por haver margem de incerteza, é que se deverá perguntar se não há outro mecanismo menos construtivo para se atingir o objetivo perseguido. Se a causa e os motivos da investigação são razoáveis ou relevantes ou apenas se pretende expor certos cidadãos à mídia. Se, a partir do senso comum, da opinião média, é razoável considerar-se o fato como determinado ou não. Ou seja, a própria Constituição traz *standards* que permitem, em casos de dúvida, balizar-se, diante das situações concretas, qual será a decisão ótima.

33. É extrema de dúvidas que para se tornar possível o controle da decisão parlamentar faz-se necessária a devida e adequada exposição dos motivos, ou seja, das causas fáticas e jurídicas, que autorizarão a investigação. De modo que no pedido de abertura de CPI deva aparecer a exata delimitação do fato (qual, quando, onde, quem, por que, como...), sua eventual qualificação jurídica (quando se tratar de fato que possa substanciar fato jurídico), sua conexão com a atribuição legislativa atribuída ao Parlamento, ou atribuição fiscalizatória e assim por diante.

34. Presume-se, por certo, no sistema constitucional, a legitimidade dos atos estatais. Mas a edição, a realização, a produção desses atos há de ser motivada para que se permita o adequado controle. Assim, *só se presume a legitimidade porque a elaboração desses atos é precedida de cautelas que garantem – ou podem garantir – um mínimo de previsibilidade e*

controlabilidade. Logo, não é porque a legitimidade é presumida que se presume a causa, o motivo. Este, por decorrência do regime constitucional dos atos públicos, exige sempre demonstração, sem a qual não existe controle e, logo, não existe Estado Democrático de Direito e nem regime republicano (que pressupõe o controle e responsabilização do Estado).

35. Nota-se que a demonstração do *fato determinado*, destarte, não pode ser encarada como simples obstáculo retórico a ser superado pelos parlamentares. É *conditio sine qua non* das investigações. Somente pela sua estrita observância, demonstração e controle, político ou jurisdicional, é que se pode tornar racionalizável as decisões neste sítio. Não se trata, portanto, repise-se, de conceituar ou definir, propriamente, o *fato determinado*, mas de buscar racionalizá-lo em alguma medida. O simples reconhecimento de algumas limitações nesta empreitada já representa um avanço. Supera-se, pelo menos, a ficção e retórica de que, onde há fato apontado há fato determinado, que tem prevalecido implicitamente na experiência parlamentar brasileira.

36. O núcleo de verificação conceitual do requisito *fato determinado*, exigência constitucional para a instalação de comissões parlamentares de inquérito, desdobra-se em dois sentidos: (i) a demanda de que o fato, em si, seja determinado e (ii) a demanda de sua demonstração. Isto porque de nada adianta o fato, propriamente dito, ser determinado, mas não restar demonstrado como tal na peça do requerimento. Cada um dos sentidos volta-se a tutelar bens constitucionais diversos. O primeiro garante a eficácia e objetividade da investigação e o segundo garante a controlabilidade.

37. Há uma ampla gama de fatores que devem ser analisados e demonstrados quando se trata de caracterizar o requisito de verificação do *fato determinado* para efeitos de autorizar-se a abertura de uma comissão parlamentar de inquérito. A exigência, destarte, é complexa. E bem por isso não pode ser banalizada. Não pode ser vista como simples barreira retórica. Se a experiência parlamentar brasileira não tem observado adequadamente a

exigência constitucional estudada, há que se mudar de atitude, e não de Constituição.

Nota-se portanto que, no sítio pesquisado, esteve-se a transitar por seara onde a Constituição e seu discurso buscam, inexoravelmente, transformar condutas, impondo, por certo, uma dogmática constitucional emancipatória. O trabalho, assim, não deixa também de desempenhar função pedagógica¹.

¹. Nada obstante há que se consignar igualmente que nem sempre nossas respostas mostram-se bastantes para mudar o mundo, como se elas decretassem o fim de alguns problemas. Por isso, há que se concordar com Leminski:

No fundo, no fundo,
bem lá no fundo,
a gente gostaria
de ver nossos problemas
resolvidos por decreto

a partir desta data,
aquela mágoa sem remédio
é considerada nula
e sobre ela – silêncio perpétuo

extinto por lei todo remorso,
maldito seja quem olhar pra trás,
lá prá trás não há nada,
e nada mais

mas os problemas não se resolvem,
problemas têm família grande,
e aos domingos saem todos passear
o problema, sua senhora
e outros pequenos probleminhas

Bibliografia.

ABBAGNANO, Nicola. *Dicionário de filosofia*, São Paulo: Martins Fontes, 2000;

ACCIOLI, Wilson. *Instituições de direito constitucional*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 1981;

ALECRIM, Otacílio. *As comissões congressuais de investigação no regime presidencialista*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na constituição de 1988*, São Paulo: Atlas, 1991;

ANDRADE, Góis de. *Comissões parlamentares de inquérito nos Estados Unidos*, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

ARAGON, Manuel. *Constitucion y controle del poder*, Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995;

ARAUJO, Luiz Alberto David & NUNES JUNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998;

ATALIBA, Geraldo. *Comissão parlamentar de inquérito e poder legislativo municipal*, in Revista de Direito Público, n.º 45-46, São Paulo, ano IX;

BACIGALUPO, Mariano. **La discrecionalidad administrativa – estructura normativa, control judicial y límites constitucionales de su atribución**, Madrid: Marcial Pons, 1997;

BADARÓ, Gustavo Henrique Righi Ivahy. ***Limites aos poderes investigatórios das comissões parlamentares de inquérito***, in Boletim IBCrim, ano 7, n.º 83, Outubro de 1999;

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. ***Estudos constitucionais***, Belo Horizonte : Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais, 1991;

_____. ***Organização do poder. A institucionalização do Estado***, in Revista de Informação Legislativa, n.º 90, Brasília, Abril a Junho de 1986;

_____. ***Teoria geral das comissões parlamentares: comissões parlamentares de inquérito***, 2ª ed., Rio de Janeiro : Forense, 2001;

_____. ***Teoria geral dos conceitos legais indeterminados***, in Cadernos do Direito Tributário n. 27, São Paulo, 1999;

BARANDIER, Antonio Carlos (ORG). ***CPI - Os novos comitês de salvação pública***, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001;

BARBOSA, Alaor. ***CPI e constituição: um caso concreto***, in Revista de Informação Legislativa, n.º 100, Brasília, Outubro a Dezembro de 1988;

BARQUERO, Jessé de Azevedo. ***Comissões parlamentares de inquérito***, in Revista de Informação Legislativa, Brasília, Julho a Setembro de 1972;

BARROSO, Luís Roberto. ***Constituição da República Federativa do Brasil anotada***, São Paulo: Saraiva, 1998;

_____. ***O direito constitucional e a efetividade de suas normas – limites e possibilidades da constituição brasileira***, 3ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1998;

_____. ***Temas de direito constitucional***, Rio de Janeiro: Renovar, 2001;

BASTOS, Celso Ribeiro. ***Curso de direito constitucional***, 19ª ed., São Paulo: Saraiva, 1998;

BASTOS, Celso Ribeiro & MARTINS, Ives Gandra. ***Comentários à constituição do Brasil***, São Paulo: Saraiva, Volume 4, Tomo I, 1995;

BATISTA JUNIOR, Geraldo da Silva. ***O controle das comissões parlamentares de inquérito do congresso nacional pelo poder judiciário***, in http://netra.fdc.br/artigos/controle_cpi.htm, 2001;

BIDEGAIN, Carlos Maria. ***El congreso de los Estados Unidos da America – derecho y practicas legislativas***, Buenos Aires: Depalma, 1950;

BONAVIDES, Paulo. ***Curso de direito constitucional***, 11ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001;

BRASIL. Congresso Nacional. ***Relatório final da comissão parlamentar mista de inquérito n.º 52/92-CN***, Relator Senador Amir Lando, 1992;

BRASIL. Senado Federal. ***Síntese do relatório final da CPI sobre o poder judiciário***, Brasília : Centro Gráfico do Senado Federal, 2000;

BRITTO, Carlos Ayres. ***Distinção entre controle social do poder e participação popular***, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 02, São Paulo : Malheiros, 1993;

BROSSARD, Paulo. ***Da obrigação de depor perante comissões parlamentares de inquérito criadas por Assembléia Legislativa***, in Revista de Informação Legislativa, n.º 69, Brasília, Janeiro a Março de 1981;

BRUM, Nilo Bairros. ***Requisitos retóricos da sentença penal***, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1980;

BULOS, Uadi Lammêgo. ***Comissão parlamentar de inquérito – técnica e prática***, São Paulo: Saraiva, 2001;

CABRAL, Castilho. ***Comissão parlamentar de inquérito sobre as atividades da comissão central de preços***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

CAMARGO, Heloísa Helena Tartarotti & KAIN, Maria de Lourdes de Medeiros. ***O senado como controlador externo***, in Revista de Informação Legislativa, n.º 125, Brasília, Janeiro a Março de 1995;

CAMARGO, Laudo de. ***Comissões de inquérito***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

CAMMAROSANO, Márcio. ***Comissões especiais de inquérito: requisitos para sua criação***, in Revista de Direito Público, n.º 80, São Paulo, Outubro a Dezembro de 1986;

CAMPINHO, Bernardo Brasil. ***A importância atual de uma comissão parlamentar de inquérito***, in <http://www.jusnavegandi.com.br/doutrina/cpi5.html>, 2001;

- CAMPOS, Francisco. ***Comissão parlamentar de inquérito – poderes do congresso – direitos e garantias individuais – exibição de papéis privados***, in Revista de Direito Administrativo, n.º 67, Rio de Janeiro, Janeiro a Março de 1962;
- CANOTILHO, J. J. Gomes. ***Direito constitucional***, 5ª ed., Coimbra: Almedina, 1991;
- CANOTILHO, J. J. Gomes e MOREIRA, Vital. ***Fundamentos da constituição***, Coimbra: Coimbra, 1991;
- CAPPELLETTI, Mauro. ***O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado***, 2ª ed., Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1992;
- CARRIÓ, Genaro R. ***Notas sobre derecho y language***, 4ª ed., Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 1990;
- CASTRO, José Nilo de. ***Direito municipal positivo***, 2ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1992;
- _____. ***A CPI municipal***, 4ª ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2001;
- CERQUEIRA, Marcello. ***Comissões parlamentares de inquérito: alcance e extensão dos poderes das CPIs***, Rio de Janeiro: Destaque, 1999;
- CHIESA, Clélio. ***O princípio implícito da obrigatoriedade da fundamentação expressa dos atos administrativos***, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 08, São Paulo: Revista dos Tribunais, Julho a Setembro de 1994;

CLÈVE, Clèmerson Merlin e SEHN, Solon. ***Crimes fiscais e sigilo bancário: pressupostos e limites constitucionais***, in SALOMÃO, Heloísa Estellita (ORG.). ***Direito penal empresarial***, São Paulo: Dialética, 2001;

CLÈVE, Clèmerson Merlin. ***Atividade legislativa do poder executivo***, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000;

_____. ***O direito em relação – ensaios***, Curitiba: Gráfica Veja, 1983;

_____. ***Fiscalização abstrata de constitucionalidade no direito brasileiro***, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995;

_____. ***Comissão parlamentar de inquérito***, in Revista de Direito Administrativo Aplicado n.º 4, Curitiba: Gênese, 1995, p. 69;

COELHO, Inocêncio Mártires. ***Constituição estadual – comissão parlamentar de inquérito***, in Revista de Direito Administrativo, n.º 159, Rio de Janeiro, Janeiro a Março de 1985;

COMPARATO, Fábio Konder. ***Comissão parlamentar de inquérito***, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 10, São Paulo, 1995;

_____. ***Direito público – estudos e pareceres***, São Paulo: Saraiva, 1996;

_____. ***AS – o poder de controle na sociedade anônima***, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977;

CONDE, Enrique Álvarez. ***Curso de derecho constitucional***, 2ª ed., Madrid: Editorial Tecnos, Volume II, 1993;

COPI, Irving M. ***Introdução à lógica***, 2ª ed., São Paulo: Editora Mestre Jou, 1978;

COSTA, Moacyr Lôbo da. ***Origem, natureza e atribuições das comissões parlamentares de inquérito***, in Revista de Direito Público, n.º 09, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970;

COSTA, Regina Helena. ***Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa***, in Revista de Direito Público n. 95, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1990;

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda (ORG.). ***Crítica à teoria geral do direito processual penal***, Rio de Janeiro: Renovar, 2001;

COUTINHO, Jacinto Nelson de Miranda. ***O papel do novo juiz no processo penal***, in ***Crítica à teoria geral do direito processual penal***, Rio de Janeiro: Renovar, 2001;

COUTINHO, Maria Laura & LINS, Maria Inês de Bessa. ***Comissões parlamentares de inquérito – 1946-1982***, Brasília: Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados, 1983;

CRETELLA JUNIOR, J. ***Comissão parlamentar de inquérito***, in Revista dos Tribunais, n.º 770, São Paulo, 1999;

_____. ***Comentários à constituição de 1988***, Rio de Janeiro: Forense Universitária, Volume V, 1991;

_____. ***Elementos de direito constitucional***, 4ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000;

CUNHA, Rosa Maria Cardoso da. ***O caráter retórico do princípio da legalidade***, Porto Alegre: Síntese, 1979;

DUARTE, Maria Luísa. ***Discricionariedade administrativa e os conceitos jurídicos indeterminados –contributo para uma análise da extensão do princípio da legalidade***, in *Bóletim do Ministério da Justiça* n. 370, Lisboa, 1987;

DUARTE, Samuel. ***Inquéritos parlamentares***, in *Revista Forense*, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

ENGISH, Karl. ***Introdução ao pensamento jurídico***, 6ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988;

ENTERRÍA, Eduardo García de e FERNÁNDEZ, Tomás-Ramón. ***Curso de derecho administrativo***, 8ª ed., Madrid: Editorial Civitas, Volume I, 1997;

ENTERRÍA, Eduardo García. ***La lengua de los derechos – la formación del derecho público europeu tras la revolución francesa***, Madrid: Alianza, 1995;

_____. ***Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas***, Madrid: Civitas, 1999;

FARIA, Cássio Juvenal. ***Comissões parlamentares de inquérito***, São Paulo: Edições Paloma, 2000;

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. ***Conflito entre poderes – o poder congressual de sustar atos normativos do poder executivo***, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994;

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. ***Comissão legislativa de inquérito – convocação de autoridades – autonomia municipal***, in Revista de Direito Administrativo, n.º 147, Rio de Janeiro, Janeiro a Março de 1982;

_____. ***Comentários à constituição brasileira de 1988***, São Paulo: Saraiva, Volume II, 1992;

_____. ***Curso de direito constitucional***, 17ª ed., São Paulo: Saraiva, 1989;

_____. ***O poder constituinte***, 2ª ed., São Paulo: Saraiva, 1985;

FERREIRA, Dinar. ***Comissões parlamentares de inquérito***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

FERREIRA, Pinto. ***Comissões parlamentares***, in Revista de Direito Público, n.º 14, São Paulo, Outubro a Dezembro de 1970;

_____. ***Comentários a constituição federal***, São Paulo: Saraiva, Volume III, 1992;

_____. ***Curso de direito constitucional***, 8ª ed., São Paulo: Saraiva, 1996;

_____. ***Os poderes das comissões parlamentares de inquérito***, in Revista de Direito Público, n.º 13, São Paulo, 1972;

FRAGA, Alberico. ***As comissões parlamentares de inquérito na constituição brasileira de 1946***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

FRANÇA, Pedro Arruda. ***Manual das CPIs: legislação, doutrina e jurisprudência***, Rio de Janeiro: Forense, 2001;

FRANÇA, Wladimir da Rocha. ***Considerações sobre o controle de moralidade dos atos administrativos***, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 27, São Paulo : Malheiros, 1999;

FREITAS, Juarez. ***O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais***, São Paulo: Malheiros, 1997;

_____. ***Estudos de direito administrativo***, São Paulo: Malheiros, 1995;

FREITAS, Tiago Batista. ***Limites investigatórios das comissões parlamentares de inquérito***, in <http://www.jusnavegandi.com.br/doutrina/cpi4.html>, 2001;

GRAU, Eros Roberto. ***A ordem econômica na constituição de 1988***, 4ª ed., São Paulo: Malheiros, 1998;

_____. ***O direito posto e o direito pressuposto***, São Paulo: Malheiros, 1996;

_____. ***Conceitos indeterminados***, in Justiça Tributária: direitos do fisco e garantias dos contribuintes nos atos da administração e no processo tributário, Anais do I Congresso Internacional de Direito Tributário, realizado pelo Instituto Brasileiro de Estudos Tributários – IBET, Vitória, 1998;

GROTTI, Dinorá Adelaide Musetti. ***Conceitos jurídicos indeterminados e discricionariedade administrativa*** in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 12, São Paulo: Revista dos Tribunais, Julho a Setembro de 1995;

GUANABARA, Ricardo. ***Comissões parlamentares de inquérito: forma de controle da administração pública***, in Revista de Administração Pública, n.º 33, Rio de Janeiro, Maio a Junho de 1999;

HARGER, Marcelo. ***A discricionariedade e os conceitos jurídicos indeterminados***, in Revista dos Tribunais n. 756, São Paulo, 1998;

HART, L. A. Herbert. ***O conceito de direito***, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986;

HESSE, Konrad. ***A força normativa da constituição***, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991;

_____. ***Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha***, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1998;

_____. ***Escritos de derecho constitucional***, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992;

HORTA, Raul Machado. ***Limites constitucionais dos poderes de investigação***, in Revista de Direito Público, n.º 5, São Paulo, Julho a Setembro de 1968;

ITAGIRA, Ivair Nogueira. ***Aperfeiçoamento do estado democrático – comissões parlamentares de inquérito***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

JACQUES, Paulino. ***Comissão parlamentar de inquérito e governo de gabinete***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

JANNOTTI, Onaldo Franco. ***Conceitos indeterminados e origem lógico-normativa da discricionariedade***, in Revista de Direito Público n. 64, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1982;

JARDIM, Afrânio Silva. ***Direito processual penal***, 5ª ed., revista e atualizada, Rio de Janeiro: Forense, 1995;

JUSTEN FILHO, Marçal. ***Conceito de interesse público e a personalização do direito administrativo***, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 26, São Paulo: Malheiros, 1999;

_____. ***Comentários à lei de licitações e contratos administrativos***, 7ª ed., São Paulo: Dialética, 2000;

KIMURA, Alexandre Issa. ***CPI – teoria e prática***, São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001;

KLEIN, Odacir. ***Comissões parlamentares de inquérito – a sociedade e o cidadão***, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1999;

LARENZ, Karl. ***Metodologia da ciência do direito***, 2ª ed., Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989;

LEAL, Victor Nunes. ***Atividades do congresso***, in Revista de Direito Administrativo, n.º 41, Rio de Janeiro, Julho a Setembro de 1955;

LIMA, Rosah Russomano de Mendonça. ***Comissões parlamentares de inquérito***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

_____. ***O poder legislativo na república***, São Paulo: Freitas Bastos, 1960;

LOEWENSTEIN, Karl. ***Teoria de la constitución***, Barcelona: Ariel, 1976;

LOPES, Maurício Antonio Ribeiro. ***Poder constituinte reformador – limites e possibilidades da revisão constitucional brasileira***, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993;

LUDWIG, Celso Luiz. ***A alternatividade jurídica na perspectiva da libertação: uma leitura a partir da filosofia de Enrique Dussel***, Universidade Federal do Paraná: Curitiba, Dissertação de Mestrado aprovada em 1995, inédito;

LYRA FILHO, Roberto. ***O que é direito?***, 10ª ed., São Paulo: Brasiliense, 1989;

MACHADO, Hugo de Brito. ***Motivação dos atos administrativos e o interesse público***, in Revista Interesse Público, n.º 03, São Paulo: Notadez, Julho a Setembro de 1999;

MACHADO, Jónatas e MOTA, Sérgio. ***As comissões parlamentares de inquérito – poderes de investigação, reserva de juiz e direitos fundamentais***, in Estudos em Homenagem a Prof. Doutor Rogério Soares, Boletim da Faculdade de Direito de Coimbra: Coimbra, 2001;

MARINHO, Josaphat. ***Natureza e função política das comissões parlamentares de inquérito***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;

_____. ***Comissão parlamentar de inquérito – indicação de integrantes***, in Revista Trimestral de Direito Público, Volume 4, 1965;

MARQUES, José Frederico. ***Inquéritos parlamentares***, in Revista dos Tribunais, volume 45, n.º 250, Agosto de 1956;

_____. **Elementos de direito processual penal**, Campinas: Bookseller, Volume 2, 1997;

MARTINEZ, Augusto. **O controle da administração na constituição**, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 03, São Paulo: Revista dos Tribunais, Abril a Junho de 1993;

MARTINEZ, José Maria de S. **Comissões parlamentares de inquérito**, in <http://www.faroljuridico.vsp.com.br/artjur.html>, 2001;

MAUÉS, Antônio Moreira. **As regras que conferem poderes e o direito constitucional**, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 28, São Paulo: Revista dos Tribunais, Julho a Setembro de 1999;

MAURER, Hartmut. **Elementos de direito administrativo alemão**, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 2001;

MEDAUAR, Odete. **Controle parlamentar da administração pública**, in Revista de Informação Legislativa, n.º 107, Brasília, Julho a Setembro de 1990;

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro**, 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 1999;

_____. **Estudos e pareceres de direito público**, São Paulo: Revista dos Tribunais, Volume 11, 1991;

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito administrativo**, 8ª ed., São Paulo: Malheiros, 1996;

_____. **Controle do poder político**, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 11, São Paulo: Malheiros, 1995;

_____. **Discricionariedade e controle judicial**, 2ª ed., São Paulo: Malheiros, 1993;

MELLO FILHO, José Celso de. **Investigação parlamentar estadual: as comissões especiais de inquérito**, in Revista *Justitia*, n.º 45, São Paulo, Abril a Junho de 1983;

MELO, Carlos Antonio de Almeida. **Temas constitucionais**, Cuiabá: Edições Fundação Escola Superior do Ministério Público, 2001;

MENDES, Coeli. **O último da fila – a CPI dos esquecidos**, Rio de Janeiro: Imago, 1995;

MENDES, Yolanda. **Do processo legislativo**, Brasília: Centro de Documentação e Informação, 1991;

MESSIAS, Frederico dos Santos. **A CPI e o direito do cidadão**, in <http://www.escriptorioonline.com.br>, 2001;

MIRABETE, Júlio Fabrinii. **Código de processo penal interpretado**, São Paulo: Atlas, 1994;

_____. **Processo penal**, 4ª ed., São Paulo: Atlas, 1995;

MIRANDA, Jorge. **Sobre as comissões parlamentares de inquérito em Portugal**, in Revista de Direito Constitucional e Internacional, n.º 33, São Paulo: Revista dos Tribunais, Outubro a Dezembro de 2000;

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à constituição de 1967**, 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, Tomo III, 1970;

_____. **Comentários à constituição de 1946**, 3ª ed., Rio de Janeiro: Borsoi, Tomo II, 1960;

MOLLO, José Márcio Monsão. **Comissão parlamentar de inquérito – origem, poderes e limites**, in Revista Forense, n.º 319, Rio de Janeiro, 1992;

MONCADA, Cabral de. **Direito econômico**, Coimbra: Almedina, 1988;

MORAES, Alexandre de. **Direito ao silêncio e comissões parlamentares de inquérito**, in Revista dos Tribunais, n.º 766, São Paulo, Agosto de 1999;

_____. **Direito constitucional**, 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2001;

_____. **Limitações constitucionais às comissões parlamentares de inquérito**, in Revista de Informação Legislativa, n.º 146, Brasília, Abril a Junho de 2000;

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**, São Paulo: Dialética, 1999;

MORAIS, José Luis Bolzan de. **Constituição ou barbárie: perspectivas constitucionais**, in Ingo Wolfgang Sarlet (org.). *A constituição concretizada – construindo pontes com o público e o privado*, Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2000;

MORESCO, Celso Luiz. **Conceitos jurídicos indeterminados**, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 14, São Paulo: Malheiros, 1996;

- MORO, Sérgio Fernando. **Concretização da constituição, função legislativa, função administrativa e função jurisdicional**, in Revista Trimestral de Direito Público, n.º 21, São Paulo: Malheiros, 1998;
- MORÓN, Miguel Sánchez. **Discrecionalidad administrativa y control judicial**, Madrid: Editorial Tecnos, 1995;
- MOURA, Francinira Macedo de. **Direito parlamentar**, Brasília: Brasília Jurídica, 1992;
- MÜLLER, Friedrich. **Concepções modernas e a interpretação dos direitos humanos**, in Teses da XV Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, Foz do Iguaçu: Ordem dos Advogados do Brasil. 1994;
- _____. **Método de trabalho do direito constitucional**, 2ª ed., São Paulo: Max Limonad, 2000;
- NEVES, A. Castanheira. **Metodologia jurídica – problemas fundamentais**, Coimbra: Coimbra, 1993;
- NOGUEIRA, Johnson Barbosa. **Discrecionalidade administrativa sob a perspectiva da teoria geral do direito**, in Revista de Direito Administrativo Aplicado n. 03, Curitiba: Genesis, 1994;
- NONATO, Orozimbo. **Comissão parlamentar de inquérito**, in Revista de Direito Público, n.º 13, São Paulo: Revista dos Tribunais, Julho a Setembro de 1970;
- NOVAIS, Jorge Reis. **Contributo para uma teoria do estado de direito – do estado de direito liberal ao estado social e democrático de direito**, Coimbra: Coimbra, 1987;

- OHLWEILER, Leonel. ***Direito administrativo em perspectiva – os termos indeterminados à luz da hermenêutica***, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2000;
- OLIVEIRA, Germana de. ***Obrigatoriedade de motivação explícita, clara, congruente e tempestiva dos atos administrativos***, in Revista Interesse Público, n.º 08, São Paulo: Notadez, Outubro a Dezembro de 2000;
- OLIVEIRA, Leonardo Cristian. ***O poder legislativo e a comissão parlamentar de inquérito***, in <http://www.jusnavegandi.com.br/doutrina/cpi3.html>, 2001;
- OLIVEIRA, Mauro Márcio. ***Comissões parlamentares de inquérito no senado federal – sua história e desempenho no período de 1946 a 1989***, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1991;
- OLIVEIRA FILHO, João de. ***Comissões parlamentares de inquérito***, in Revista Forense, n.º 151, Rio de Janeiro, 1954;
- _____. ***Inquéritos parlamentares***, in Revista de Informação Legislativa, n.º Brasília, Junho de 1964;
- PEIXINHO, Manoel Messias & GUANABARA, Ricardo. ***Comissões parlamentares de inquérito: princípios, poderes e limites***, Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2001;
- PEREIRA, Aguinaldo Costa. ***Comissões parlamentares de inquérito***, Rio de Janeiro: ASA Artes Gráficas, 1958;
- PEREIRA JUNIOR, Jessé Torres. ***O controle da administração pública na constituição brasileira***, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 07, São Paulo: Revista dos Tribunais, Abril a Junho de 1994;

PEREZ, Augusto Martinez. ***O controle da administração pública na constituição***, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 03, São Paulo: Revista dos Tribunais, Abril a Junho de 1993;

QUEIRÓ, Afonso R. ***O poder discricionário da administração***, 2ª ed., Coimbra: Coimbra, 1948.

RAMALHETE, Clóvis. ***Executivo versus legislativo***, in Revista Forense, n.º 244, Rio de Janeiro, Outubro a Dezembro de 1973;

RAMOS, J. Saulo. ***Comissão parlamentar de inquérito – poder de investigar – fato determinado***, in Revista de Direito Administrativo, n.º 171, Rio de Janeiro, Janeiro a Março de 1988;

REALE, Miguel. ***Questões de direito público***, São Paulo: Saraiva, 1997;

RIANI, Frederico Augusto D'Avila. ***Comissão parlamentar de inquérito: requisitos para criação, objeto e poderes***, in Revista de Direito Constitucional e Internacional, n.º 36, São Paulo: Revista dos Tribunais, Julho a Setembro de 2001;

RIBEIRO, Maria Teresa de Melo. ***O princípio da imparcialidade da administração pública***, Coimbra: Almedina, 1996;

ROCA, Javier Garcia. ***El control del gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario***, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 24, São Paulo: Revista dos Tribunais, Julho a Setembro de 1999;

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. ***Princípios constitucionais da administração pública***, Belo Horizonte: Del Rey, 1994;

ROMANO, Santi. ***Princípios de direito constitucional geral***, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1977;

ROSAS, Roberto. ***Abuso de poder das comissões parlamentares de inquérito***, in Revista de Informação Legislativa, n.º 21, Brasília, Janeiro a Março de 1969;

_____. ***Limitações às comissões de inquérito do legislativo***, in Revista de Direito Público, n.º 12, São Paulo, Abril a Junho de 1970;

ROUANET, Sérgio Paulo. ***As razões do iluminismo***, São Paulo: Companhia das Letras, 1992;

RUBIO, Ricardo Medina. ***La función constitucional de las comisiones parlamentarias de investigación***, Madrid: Citivas, 1994;

RUSSOMANO, Rosah. ***Curso de direito constitucional***, 5ª ed., Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1997;

SAFFI, Aurélio. ***O poder legislativo municipal***, Bauru: EDIPRO, 1994;

SALOMÃO, Heloísa Estellita (ORG.). ***Direito penal empresarial***, São Paulo: Dialética, 2001;

SAMPAIO, Luiz Augusto Paranhos. ***Comentários à nova constituição brasileira***, São Paulo: Atlas, 1990;

SAMPAIO, Nelson de Souza. ***O inquérito parlamentar***, Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1964;

SANTOS, Homero. ***CPI da previdência privada***, in Revista do Tribunal de Contas da União, volume 26, n.º 66, Brasília, Outubro a Dezembro de 1995;

SANTOS, Ruy. ***O poder legislativo, suas virtudes e seus defeitos***, Brasília: Centro Gráfico do Senado Federal, 1972;

SARAIVA, Paulo Lopo. ***A função judicante do poder legislativo, no Brasil***, in Revista de Informação Legislativa, n.º 127, Brasília, Julho a Setembro de 1995;

SARLET, Ingo Wolfgang (Org.). ***A constituição concretizada – construindo pontes com o público e o privado***, Porto Alegre: Livraria do Advogado editora, 2000;

SATYRO, Ernani. ***Comissões parlamentares de inquérito – seus limites jurídicos e políticos***, in Revista de Informação Legislativa, n.º 79, Brasília, Julho a Setembro de 1983;

SCHIER, Paulo Ricardo. ***Direito constitucional – anotações nucleares***, Curitiba: Juruá, 2001;

_____. ***Filtragem constitucional***, Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris editor, 1999;

SCHWARTZ, Bernard. ***Direito constitucional americano***, Rio de Janeiro: Forense, 1966;

SEHN, Solon. ***Normas gerais de direito tributário***, trabalho apresentado como monografia de conclusão de disciplina do Mestrado em Direito Tributário da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, junto ao Professor Paulo de Barros Carvalho, São Paulo: PUC/SP, inédito, 2001;

SILVA, Almiro do Couto e. ***Os princípios da legalidade da administração pública e da segurança jurídica no estado de direito contemporâneo***, in Revista da Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Sul, n.º 46, Porto Alegre: Instituto de Informática Jurídica do Rio Grande do Sul, 1988;

SILVA, José Afonso da. ***Manual do vereador***, 3ª ed., São Paulo: Malheiros, 1997;

_____. ***Curso de direito constitucional positivo***, 19ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001;

SILVA, José Luiz Mônaco da. ***Comissões parlamentares de inquérito***, São Paulo: Ícone, 1999;

SLAIBI FILHO, Nagib. ***Discrecionariade e conceitos indeterminados na constituição***, in ADV – Advocacia Dinâmica, São Paulo: COAD, 1996;

SOARES, Ehrhardt. ***As comissões parlamentares permanentes. Países não-socialistas. Relatório apresentado ao X Congresso Internacional de Direito Comparado, de Budapeste, em 1978***. Coimbra: Boletim da Faculdade de Direito, Volume LVI, 1980;

SOARES, Humberto Ribeiro. ***A comissão parlamentar de inquérito e o requisito indispensável de dever ser determinado o fato que justifica sua criação***, in <http://www.nnojus.com.br/areas/humbertoribeiro.htm>, 2001;

SOUSA, António Francisco de. ***Conceitos indeterminados no direito administrativo***, Coimbra: Almedina, 1994;

_____. ***Os conceitos legais indeterminados no direito administrativo alemão***, in Revista de Direito Administrativo n. 166, Rio de Janeiro, 1986;

STEINMETZ, Wilson Antônio. ***Colisão de direitos fundamentais e princípio da proporcionalidade***, Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001;

TÁCITO, Caio. ***Comissão parlamentar de inquérito – prazo certo – extinção***, in Revista de Direito Administrativo, n.º 217, Rio de Janeiro, Julho a Setembro de 1999;

_____. ***Temas de direito público – estudos e pareceres***, Rio de Janeiro: Renovar, 3º Volume, 2002;

TAVARES, André Ramos. ***A superação da doutrina tripartite dos poderes do estado***, in Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, n.º 29, São Paulo: Revista dos Tribunais, Outubro a Dezembro de 1999;

TEIXEIRA, Alexandre Abrahão Dias Teixeira. ***Comissões parlamentares de inquérito: verdades e fantasias***, in Revista da Escola da Magistratura do Rio de Janeiro (EMERJ), Volume 2, n.º 06, Rio de Janeiro, 1999;

TORNAGHI, Hélio. ***Curso de processo penal***, 6ª ed., São Paulo: Saraiva, Volume 1, 1989;

TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. ***Processo penal***, 11ª ed., São Paulo: Saraiva, Volume 3, 1989;

TUCCI, Rogério Lauria. ***Comissão parlamentar de inquérito (atuação, competência, caráter investigatório)***, in Revista Brasileira de Ciências Criminais n.º 6, São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994;

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. ***As comissões parlamentares de inquérito e o sigilo das comunicações telefônicas***, in Cadernos de Direito

Constitucional e Ciência Política, n.º 26, São Paulo: Revista dos Tribunais, Janeiro a Março de 1999;

VERDÚ, Pablo Lucas. **Curso de derecho político**, Madrid: Editorial Tecnos, Volume IV, 1984;

WARAT, Luís Alberto. ***A definição jurídica – suas técnicas***, Porto Alegre: Atrium, 1977;

_____. ***Introdução geral ao direito – interpretação da lei (temas para uma reformulação)***, Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris editor, Volume 1, 1994;

_____. ***Mitos e teorias na interpretação da lei***, Porto Alegre: Síntese, 1979;